

20. Oktober 2003

Aus Politik und Zeitgeschichte

B 43/2003


Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.

Redaktion:
Dr. Katharina Belwe
Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer
Redaktion dieser Ausgabe:
Nicole Maschler
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:
www.das-parlament.de
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:
Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:
Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung Das **Parlament**,
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung Das **Parlament** einschließlich Beilage zum Preis von Euro 9,57 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis Euro 34,90 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von Euro 3,58 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Schon seit Monaten kündigen Kommentatoren einen „heißen Reformherbst" an. Ein rauer Wind wehte bereits in der ersten Sitzung des Deutschen Bundestages nach der parlamentarischen Sommerpause: Die Union drohte Mitte September damit, den Entwurf der Regierung Schröder für den Bundeshaushalt 2004 im Bundesrat zu blockieren; dieser sei unseriös finanziert und die Bilanz von „Rot-Grün" mehr als ernüchternd.

■ Einst war es der bayrische Ministerpräsident Franz Josef Strauß, der die zweite Kammer als Waffe der Opposition entdeckte. In schöner Regelmäßigkeit wirft seither die Regierung der jeweiligen Opposition vor, das Verfassungsorgan für parteipolitische Zwecke zu instrumentalisieren, wie *Roland Lhotta* in seinem Beitrag beschreibt. Denn auch die SPD unter Oskar Lafontaine erkannte das taktische Potenzial einer Blockade mittels Bundesrat. Ermöglicht wurde die „Sonthofen-Strategie" durch ein Phänomen, das Politologen „Politikverflechtung" nennen: Waren anfangs nur zehn bis 20 Prozent der Bundesgesetze zustimmungspflichtig, haben die Länder heute in 60 Prozent der Fälle ein Mitspracherecht.

■ Die Folge: Im politischen Getriebe der Bundesrepublik knirscht es gewaltig. Nicht nur Bundespräsident Johannes Rau befand, das staatliche Handeln sei bereits „in bedenklichem Maße entparlamentarisiert". Die Mitte Oktober eingesetzte Kommission „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung" soll die Stellschrauben des parlamentarischen Regierungssystems neu justieren. Dabei geht es um die Frage, wie die Aufgaben zwischen Bund und Ländern künftig verteilt werden könnten – und letztlich um die Rolle des Bundestages im Verfassungsgefüge.

■ Der Kritik-Katalog ist lang: Die Debatten im Parlament seien langweilig, die Parteien böten keine echten politischen Alternativen, und die Lobbyisten hätten zu großen Einfluss. Zudem stehe der Bundestag im Schatten von Kommissionen und Konsensrunden. Doch ob Migration oder Bundeswehr, Biomedizin oder Rente, auf eine Rückkopplung mit Fachleuten kann das Parlament angesichts der komplexen Zukunftsfragen nicht verzichten. Nur müssen die Abgeordneten wissen, wann sie selbst die Initiative übernehmen sollten. Ihr Widerstand gegen den von Bundeskanzler Gerhard Schröder einberufenen Nationalen Ethikrat zeige, dass das Beharren auf den verfassungsmäßig festgeschriebenen Kompetenzen auch erfolgreich sein kann, betont *Julia von Blumenthal*.

■ Aber den Parlamentariern scheint es an Selbstbewusstsein zu mangeln. Denn Abweichler werden – wie zuletzt beim Streit um Schröders Reformagenda – unter Druck gesetzt. Die Chefs der Koalitionsparteien und ihre Emissäre einigen sich lieber hinter geschlossenen Türen. Die Zitterpartie bei der Bundestagsabstimmung über den Afghanistan-Einsatz im November 2001 war der rot-grünen Regierungskoalition eine Lehre, wie *Sabine Kropp* zeigt.

■ Es sind nicht zuletzt die Medien, die ein einheitliches Bild fordern – und auch dazu beitragen. Politische Entscheidungsprozesse, demokratische Verfahren und komplexe Sachverhalte interessieren in der Mediengesellschaft kaum. Ein Paradox: Wenn das Parlament andernorts getroffene Entscheidungen nur noch absegnen kann, gilt es als überflüssig. Wenn es dagegen seinen Auftrag wahrnimmt und diskutiert, gerät die Behäbigkeit der Politik in die Kritik. Einen „Kommunikationsspagat" konstatiert *Ulrich Sarcinelli*. Die Forderung nach mehr Führung und Geschlossenheit zielt jedenfalls ins Leere. Mehr noch: Sie untergräbt die Idee von der Konsensdemokratie, in der das Parlament mühsam um Kompromisse und Legitimität ringt.

Nicole Maschler ■

Ludger Helms

Deutschlands „semisouveräner Staat“

Kontinuität und Wandel parlamentarischer Regierung in der Bundesrepublik

Zum Konzept der „Semisouveränität“

Dem schillernden Begriff der „Souveränität“ begegnet man traditionell vor allem im Bereich der internationalen Beziehungen.[1] In der Geschichte der Bundesrepublik spielte das Thema einer eingeschränkten Souveränität zunächst in völkerrechtlicher Hinsicht eine wichtige Rolle. Heute kommen einem beim Nachdenken über die Handlungssouveränität deutscher Regierungen, ja von Regierungen in konsolidierten liberalen Demokratien überhaupt, in der Regel zuerst die vielfältigen Wandlungen nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit in den Sinn, die mit der fortschreitenden Internationalisierung von Politik zu tun haben.[2] In regional und funktional spezifizierter Form betreffen diese Internationalisierungseffekte die Bundesrepublik vor allem in Form der „Europäisierung“[3].

Speziell für die deutsche Nachkriegsdemokratie wurde die Vorstellung einer modifizierten bzw. eingeschränkten Handlungssouveränität von Regierungen jedoch noch in einem anderen Zusammenhang diskutiert. In einer der international einflussreichsten Interpretationen des bundesdeutschen Regierungssystems hat der in den Vereinigten Staaten lehrende Politikwissenschaftler Peter J. Katzenstein die Bundesrepublik gerade mit Blick auf die Bedingungen des Regierens im Innern als „semisouveränen Staat“ beschrieben.[4] Dabei hatte Katzenstein das durch die Vielzahl von „Mitregenten“ und potentiellen „Vetospielern“ – wie den Bundesrat, das Bundesverfassungsgericht oder auch die mächtigen Interessenverbände – empfindlich eingeschränkte Durchsetzungsvermögen deutscher Bundesregierungen vor Augen. Obwohl es auch in einigen anderen westlichen Ländern stark gewaltenteilig angelegte Institutionenarrangements gibt, verkörpert die Bundesrepublik zumindest innerhalb der Familie der parlamentarischen Demokratien ein Modell, das durch eine nahezu einmalige Vielfalt und Stärke von potentiellen „Vetospielern“ regierender Mehrheiten gekennzeichnet ist.[5]

Im Zentrum dieses Beitrags steht die Frage, wie sich das Gesicht des „semisouveränen Staates“ in Katzensteins Sinne in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten gewandelt hat und wie sich diese Veränderungen auf die strukturelle Handlungsfähigkeit parlamentarischer Mehrheitsregierungen in der Bundesrepublik ausgewirkt haben.[6]

Die innenpolitische Handlungsfähigkeit deutscher Bundesregierungen

Parteiensystem, Koalitionsregierungen und parlamentarische Mehrheitsverhältnisse

Eines der zentralen Kennzeichen des „semisouveränen Staates“ bei Katzenstein – die Vorherrschaft von Koalitionsregierungen – ist jedem deutschen Betrachter so vertraut, dass es scheinbar

1 Vgl. zu den unterschiedlichen Dimensionen des politikwissenschaftlichen Konzepts der „Souveränität“ Michael Ross Fowler/Julie Marie Bunck, Law, Power, and the Sovereign State. The Evolution and Application of the Concept of Sovereignty, University Park 1995.

2 Vgl. Michael Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt/M. 1998.

3 Für eine Analyse der „Europäisierungseffekte“ in der deutschen Politik vgl. Roland Sturm/Heinrich Pehle, Das neue deutsche Regierungssystem, Opladen 2001.

4 Vgl. Peter J. Katzenstein, Policy and Politics in West-Germany: The Growth of a Semisovereign State, Philadelphia 1987.

5 Der in diesem Sinne verstandene Begriff der „Semisouveränität“ hat in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung inzwischen weitere Verbreitung gefunden und wird nun auch zur Charakterisierung anderer liberal-demokratischer Regierungssysteme herangezogen. Vgl. Manfred G. Schmidt, The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto Players on Public Policy, in: Hans Keman (Hrsg.), Comparative Democratic Politics, London 2002, S. 166–184, hier S. 178, Tab. 8.2.

6 Es sei darauf hingewiesen, dass es Katzenstein nicht nur um die institutionellen Bedingungen des Regierens in der Bundesrepublik, sondern auch um die politisch-materiellen Ergebnisse des Entscheidungsprozesses ging, welche außerhalb des Fokus dieses Beitrags verbleiben. Verwiesen sei diesbezüglich aber auf eine demnächst erscheinende Studie von Simon Green/William E. Paterson (Hrsg.), Semisovereignty Revisited: Governance, Institutions and Policies in United Germany.

kaum der Erwähnung bedarf. Wie in der alten Bundesrepublik ist Regieren auf Bundesebene auch im vereinigten Deutschland praktisch nur in Koalitionen möglich. Das „klassische“ Koalitionsformat in der Bundesrepublik ist trotz gelegentlicher Spekulationen über die Bildung einer „großen Koalition“ die kleine Koalition (Kanzlerpartei plus Juniorpartner) geblieben. Die Vorherrschaft von Koalitionsregierungen auf Bundesebene ist in hohem Maße ein Spiegel der Kräfteverteilungen im Parteiensystem, obwohl hierfür vereinzelt auch tief verwurzelte politisch-kulturelle Vorbehalte gegenüber der möglichen Alternative von Einparteien-Minderheitsregierungen verantwortlich gemacht wurden.[7]

Die Kontinuität des Parteiensystems, die auf der gouvernementalen Ebene reflektiert wird, ist jedoch zum Teil nur eine scheinbare. Gegenüber den achtziger Jahren gibt es in der Berliner Republik deutliche Veränderungen. Zu nennen ist hier zunächst der offensichtliche Verlust einer strukturellen Mehrheit zugunsten der Christdemokratie, die zu den zentralen Charakteristika des Parteiensystems der alten Bundesrepublik gehörte.[8] Hinzu kommt die gewachsene Bipolarisierung des Parteiensystems; eine strukturelle Konstellation, in der es zwei in etwa gleich starke Parteiformationen – die eine links, die andere rechts von der Mitte – gibt. Nach Einschätzung einiger Beobachter gibt es mittlerweile sogar Anzeichen dafür, dass es sich bei der Verbindung von Rot-Grün, über das Wahlkampfverhalten der Akteure hinaus, um ein immer fester zusammenwachsendes und dauerhaftes Bündnis handelt.[9] Nach den ersten drei gesamtdeutschen Wahlen wurde die stärker symmetrische Konstellation zwischen den „bürgerlichen“ und den links von der Mitte angesiedelten Parteien auf parlamentarischer Ebene jeweils noch durch die vergleichsweise starke Repräsentanz der als „nicht koalitionsfähig“ erachteten PDS modifiziert. Dies hat sich durch die Bundestagswahl vom September 2002 und die nachfolgenden Entwicklungen geändert. Die Repräsentationsstärke der PDS im 15. Deutschen Bundestag beträgt gerade einmal 0,3 Prozent der Sitze. Die schwere Führungskrise der PDS während der ersten Hälfte des Jahres 2003 hat dazu beigetragen, die strukturelle Wettbewerbsfähigkeit der Partei eher noch zu verschlechtern als zu verbessern.

Das im hier gegebenen Zusammenhang wichtigste Moment des Wandels im Parteiensystem betrifft jedoch die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse. Die Ergebnisse der Bundestagswahlen von 1994 und 2002 waren – hinsichtlich des prozentualen Mandatsanteils der aus der jeweiligen Wahl hervorgehenden Regierungsparteien – die knappsten in der Geschichte der Bundesrepublik seit 1949. Nach der Bundestagswahl vom September 2002 schrumpfte die Mandatsdifferenz zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen auf lediglich neun Sitze zusammen. Ohne den Gewinn von Überhangmandaten wäre die Mehrheit für die Regierung von Gerhard Schröder sogar noch ein wenig schmaler ausgefallen. In einer nach dem Mehrheitsprinzip funktionierenden parlamentarischen Demokratie wie der Bundesrepublik sind sehr knappe parlamentarische Mehrheiten stets mit der Gefahr eines Verlusts der politischen Handlungsfähigkeit der Regierung verbunden. Bei außergewöhnlichen internationalen Herausforderungen und innenpolitischen Belastungen – zu denen die jüngste Vergangenheit gezählt werden kann – gilt dies in besonderem Maße. Der Entschluss von Bundeskanzler Schröder, die parlamentarische Entscheidung über den Antiterroreinsatz der Bundeswehr in Afghanistan im Herbst 2001 mit einer Vertrauensfrage gemäß Art. 68 GG zu verbinden, symbolisiert die gewachsenen Anforderungen an das parlamentarisch-gouvernementale „Mehrheitsmanagment“ über den betreffenden Einzelfall hinaus.[10]

Interessengruppen

In eine ähnliche Richtung weisen auch die jüngeren Entwicklungen im Bereich der Interessenpolitik. Wie in allen westlichen Demokratien ist es in den vergangenen Jahrzehnten auch in der Bundesrepublik zu einer deutlichen Zunahme von gesellschaftlichen Akteuren gekommen, deren Ziel es ist, Entscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen oder weitgehend autonom zu treffen. Seitens der politischen Soziologie wurden diese Veränderungsprozesse unter dem Stichwort der „Netzwerkgesellschaft“ diskutiert. Die autopoietischen Radikalentwürfe der Bielefelder Schule – nach der sich

7 Vgl. Gerhard Lehmbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1998², S. 195 f.

8 Bis zur deutschen Vereinigung gab es nur eine einzige Bundestagswahl (1972), bei der die SPD ein besseres Wahlergebnis erzielte als die CDU/CSU. Dem steht die aus Sicht der Sozialdemokraten deutlich verbesserte Bilanz der jüngeren Vergangenheit gegenüber. Während die SPD bei der Bundestagswahl 1998 klar stärkste Partei wurde, lagen SPD und CDU/CSU bei der Wahl vom September 2002 zumindest exakt gleichauf. Aufgrund eines Vorsprungs bei der Vergabe von Überhangmandaten stellte die SPD nach beiden Wahlen die stärkste Fraktion im Deutschen Bundestag.

9 Vgl. Günter Bannas, Unter Dach und Fach, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Oktober 2002, S. 1.

10 *Anmerkung der Redaktion*: Siehe zur Frage des politischen Koalitionsmanagements auch den Beitrag von Sabine Kropp in dieser Ausgabe.

weite Teile des Systems selbst steuern und dem Staat bestenfalls die Rolle einer „Supervisionsinstanz“ zukommt[11] – treffen empirisch auf die Bundesrepublik sicherlich ebenso wenig zu wie auf jede andere westeuropäische Demokratie. Selbst moderatere Szenarien aus der Feder unterschiedlicher „Steuerungsskeptiker“ erscheinen empirisch kaum haltbar: Weder ist die Gesetzgebung als politisches Steuerungsinstrument vollständig obsolet geworden noch ist der Staat zu einem lediglich gleichberechtigten Spieler innerhalb eines nach allen Seiten offenen Entscheidungssystems herabgesunken.[12] Die analytische Unterscheidung zwischen einem Entscheidungssystem und einem Einflusssystem ist nach wie vor sinnvoll,[13] und viele der von den gesellschaftlichen Akteuren (mit)geprägten Entscheidungsprozesse finden zumindest „im Schatten der Hierarchie“ (Fritz W. Scharpf) des Staates statt, welcher als einziger über die wichtige Ressource der Rechtsetzungsfähigkeit verfügt.

Graduelle Veränderungen sind jedoch unübersehbar. Selbst Vertreter der klassischen, rechtswissenschaftlich dominierten Gesetzgebungslehre haben von der Idee eines zentralen, verfassungsrechtlich berufenen Gesetzgebers mittlerweile Abschied genommen und diese durch die Vorstellung einer „Instanzenvielfalt in der offenen Gesellschaft der Gesetzgeber“[14] ersetzt; damit korrespondiert eine stärkere Fragmentierung des Entscheidungssystems auch im Implementationsstadium des Gesetzgebungsprozesses. Vor diesem Hintergrund erscheint die relative Schwächung der etablierten Großverbände (vor allem der Gewerkschaften) gegenüber dem Staat – als Folge anhaltender Mitgliederverluste und schwindender Loyalitäten sowie gewachsener verbandsinterner Verteilungskämpfe und zwischenverbandlicher Konkurrenz[15] – aus Sicht der regierenden Parteien nur als ein mäßiger Gewinn. Die vorübergehende Wiederentdeckung tripartistischer Regulierungsmuster, vor allem in Form des mittlerweile gescheiterten „Bündnisses für Arbeit“[16], und der verstärkte Einsatz von Expertenkommissionen und -räten seitens der Regierung Schröder lässt sich am ehesten als ein strategischer Versuch bewerten, die gewachsenen Restriktionen bezüglich des klassisch-hierarchischen Steuerungspotentials des Staates durch die Inanspruchnahme einer Schlichtungs- und Moderierungsfunktion jedenfalls teilweise zu kompensieren.[17]

Das föderative System

Zu den klassischen Strukturen des deutschen Regierungssystems, welche die Reichweite der Entscheidungsmacht von Bundesregierungen deutlich einschränken, gehört von jeher der föderative Staatsaufbau. Hervorgehoben seien hier ausschließlich einige der jüngeren Veränderungen, die einen signifikanten Einfluss auf den Handlungsspielraum parlamentarischer Mehrheiten auf Bundesebene haben. Zu den diesbezüglich erwähnenswerten Kennzeichen des Föderalismus im vereinigten Deutschland gehört zunächst die deutlich gewachsene Vielfalt von Parteikoalitionen auf Länderebene. Zu Beginn des Jahres 2003 gab es nicht weniger als acht in parteipolitischer Hinsicht unterschiedlich zusammengesetzte Landesregierungen. Von den 16 Regierungen auf Landesebene wiesen nur fünf exakt die parteipolitische Zusammensetzung entweder der Bundesregierung oder des „bürgerlichen“ Oppositionslagers (CDU/CSU und FDP) auf Bundesebene auf; bei allen anderen handelte es sich um Alleinregierungen oder Parteienbündnisse, für die es auf Bundesebene kein Pendant gibt.

In der Kombination mit den extrem unterschiedlichen finanziellen Leistungsgrenzen der Länder[18] hat die wachsende Vielfalt an Regierungskoalitionen indirekt – und dies ist im hier interessierenden Zusammenhang entscheidend – auch die Funktionsweise des Bundesrates verändert. Seine gezielte parteipolitische Instrumentalisierung – eine in den Lehrbüchern zum deutschen Regie-

11 Vgl. grundlegend Niklas Luhmann, Soziale Systeme, Frankfurt/M. 1984; speziell zur Idee der Supervision Helmut Wilke, Supervision des Staates, Frankfurt/M. 1997.

12 Vgl. Klaus von Beyme, Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen 1997.

13 Vgl. Thomas König, Die Bedeutung von Politik-Netzwerken in einem Modell politischer Entscheidung und politisch-privater Einflussnahme, in: Journal für Sozialforschung, 33 (1993), S. 343–367.

14 Helmuth Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung – besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980–1983), Berlin 1988, S. 266.

15 Vgl. Thomas von Winter, Verbändemacht im kooperativen Staat, in: Andrea Gourd/Thomas Noetzel (Hrsg.), Zukunft der Demokratie in Deutschland, Opladen 2001, S. 211–234. Zu einer geradezu symbolischen Demonstration des Machtverlusts der deutschen Gewerkschaften geriet die Niederlage der IG Metall im Arbeitskampf um die 35-Stunden-Woche im Osten Deutschlands Ende Juni 2003.

16 Vgl. Wolfgang Streeck, No Longer the Century of Corporatism. Das Ende des „Bündnisses für Arbeit“, (MPIfG Working Paper 03/04), Köln Mai 2003.

17 Von einer „Präsidentialisierung“ des Regierens in der Bundesrepublik lässt sich bei Anlegung sinnvoller Bewertungsmaßstäbe hingegen kaum sprechen. Zur Kritik entsprechender Deutungsversuche vgl. Ludger Helms, Gerhard Schröder und die Entwicklung der deutschen Kanzlerschaft, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 11 (2001), S. 1497–1517.

18 Vgl. Rainer-Olaf Schultze, Wieviel Asymmetrie verträgt der Föderalismus?, in: Dirk-Berg Schlosser/Gisela Riescher/Arno Waschkuhn (Hrsg.), Politikwissenschaftliche Spiegelungen. Festschrift für Theo Stammen, Opladen 1998, S. 199–216.

rungssystem vor allem den Oppositionsparteien unterstellte Strategie – ist angesichts der gestiegenen Zahl unterschiedlicher Koalitionsformate und der starken finanziellen Abhängigkeit der ärmeren Länder vom Bund schwieriger geworden. Die Eigeninteressen der Länder haben gegenüber parteipolitischen Motiven des Abstimmungsverhaltens im Bundesrat relativ an Bedeutung hinzugewonnen. Das bedeutet: Für Regierungen ohne eigene Mehrheit im Bundesrat wird das Erlangen einer Gesetzgebungsmehrheit in Bundestag und Bundesrat – unter sonst gleichen Bedingungen – dadurch potentiell erleichtert. Umgekehrt ist es für eine Opposition mit starker Repräsentanz in den Ländern und im Bundesrat vergleichsweise schwerer, ihre eigenen Reihen – trotz strategischer „Aufweichungsversuche“ des Bundes – geschlossen zu halten. Wichtige Beispiele für die Möglichkeit, dass parteipolitische Fronten trotz großer Kraftanstrengungen der in Opposition stehenden Bundespartei(en) als Folge attraktiver finanzieller Lockangebote des Bundes an einzelne Länder „einbrechen“ können, finden sich in der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (1998–2002) vor allem auf dem Gebiet der Steuer- und Rentenreform.[19]

Diese Dynamisierung des Kräftespiels im föderativen System des vereinigten Deutschland ging jedoch mit beträchtlichen finanziellen Belastungen einher, die den Handlungsspielraum der Bundesregierungen von anderer Seite her einschränken. Ungleich bedeutender als die für den gelegentlichen „Stimmenkauf“ bei einzelnen Bundesratsentscheidungen zu leistenden Zahlungen des Bundes waren die enormen finanziellen Kosten der deutschen Einheit, die seit 1990 zu einem im internationalen Vergleich überdurchschnittlichen Anstieg der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik führten. Sie wurden vor allem vom Bund getragen.[20] Auch jüngere Entwicklungen bestätigen diesen Trend. Die im Juni 2001 vereinbarte Neuregelung des horizontalen Finanzausgleichs ab dem Jahre 2005 wurde nicht zuletzt möglich, weil die finanziellen Kosten der Reform auf den Bund abgewälzt wurden.[21]

Bundesverfassungsgericht und Bundesbank

Auf zwei anderen Feldern – der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Geldpolitik – lässt sich auf den ersten Blick eine deutliche Schwächung ausgerechnet von zwei der historisch schwergewichtigsten potentiellen „Vetospieler“ deutscher Regierungen erkennen. Sowohl Bundesbank als auch Bundesverfassungsgericht haben im Zuge des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses ihre traditionelle Machtposition im deutschen Regierungssystem mehr oder minder deutlich eingebüßt. Dies gilt vor allem für die Bundesbank seit der „Wachablösung“ durch die Europäische Zentralbank im Gefolge der Euro-Einführung. Es gilt in geringerem Maße, aber doch zumindest der Tendenz nach, auch für die Rolle des Bundesverfassungsgerichts, dessen exklusiver Kompetenzbereich gegenüber demjenigen des Europäischen Gerichtshofs in den vergangenen Jahren merklich zusammengeschmolzen ist.[22]

Zweifelsohne hat sich der strukturelle Handlungsspielraum deutscher Bundesregierungen durch die Supranationalisierung der Funktionen von Bundesbank und Bundesverfassungsgericht nicht gerade vergrößert. Die alten mächtigen „Vetospieler“ sind vielmehr durch neue, von der Bundesregierung allein schon hinsichtlich der Elitenrekrutierung noch unabhängigere und überdies weniger am speziellen Wohl der Bundesrepublik orientierte potentielle „Vetoakteure“ ersetzt worden. Allerdings wird man einräumen müssen, dass Bundesregierungen auf den Feldern der Geldpolitik und der Verfassungsgerichtsbarkeit ohnehin nicht sehr viel an Handlungsmacht zu verlieren hatten. Wie historische Bestandsaufnahmen belegen, war der Einfluss von Regierungen auf die Entscheidungen von Bundesbank und Bundesverfassungsgericht alles in allem stets gering. Dies gilt insbesondere für die Geschichte von Konflikten zwischen Bundesregierung und Bundesbank, welche durch zahlreiche Niederlagen und seltene Erfolge der Regierung gekennzeichnet ist. Nach Einschätzung einiger Beobachter war das hartnä-

19 Vgl. Ludger Helms, Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen, Opladen 2002, S. 61 f.

20 Vgl. Oliver Schwinn, Die Finanzierung der deutschen Einheit. Eine Untersuchung aus politisch-institutionalistischer Perspektive, Opladen 1997.

21 Vgl. Ludger Helms, Strukturmerkmale und Entwicklungsdynamik des deutschen Bundesstaates im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Politik, 49 (2002), S. 125–148, hier S. 136–137. Dabei sind die Restriktionen gegenüber einer übermäßigen Staatsverschuldung des Bundes in den vergangenen Jahren stärker geworden. So gibt es in Gestalt des so genannten „Stabilitätspaktes“ seit Anfang der neunziger Jahre für die Bundesrepublik wie für die anderen Mitglieder der europäischen Gemeinschaftswährung – zusätzlich zu den traditionellen rechtlichen und politischen Schranken uferloser Verschuldung (Art. 115,1 GG) – nun auch eine internationale rechtliche und politische Barriere. Selbst wenn skeptische Beobachter mit ihrer Einschätzung Recht behalten sollten, dass die vorgesehenen Sanktionen bei Verstößen gegen die Regeln des „Stabilitätspaktes“ praktisch kaum umsetzbar seien, vermag die bloße Existenz dieses internationalen Referenzrahmens den Oppositionsparteien in der innenpolitischen Auseinandersetzung zweifelsohne als wirkungsvoller Verstärkungseffekt öffentlicher Kritik an der Regierung zu dienen.

22 Vgl. Rainer Wahl, Das Bundesverfassungsgericht im europäischen und internationalen Umfeld, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 37–38/2001, S. 45–54, hier S. 51–53.

ckige Festhalten der Bundesbank an ihrem zinspolitischen Kurs ein wesentlicher Grund für den Machtverlust von nicht weniger als drei Kanzlern der Bundesrepublik.[23] Auch der gezielte und einseitige parteipolitische Einfluss von Regierung und Parlamentsmehrheit auf die Rechtsprechungspraxis des Bundesverfassungsgerichts war – im Vergleich insbesondere zu den USA – hierzulande ebenfalls schon immer sehr mäßig ausgeprägt. Dafür war nicht nur das hoch informalisierte und im Ergebnis streng proporzorientierte Selektionsverfahren von Richtern verantwortlich.[24] Daneben gab und gibt es ein insgesamt sehr hohes Maß an parteipolitischer Unabhängigkeit der Richter, welches zuweilen zu Enttäuschungen auf Seiten der parteipolitischen Rekrutierungseliten geführt hat, dem gesamtgesellschaftlichen Ansehen des Gerichts hingegen zweifelsohne zugute gekommen ist.[25]

Die Rolle der Medien

Maßgeblich verändert haben sich in den vergangenen Jahren nicht zuletzt die Strukturen politischer Kommunikation in der Bundesrepublik – ein Bereich, der in Katzensteins Untersuchung aus den achtziger Jahren keine Rolle spielt, der jedoch so wichtig geworden ist, dass er hier berücksichtigt werden soll. Grundlage der veränderten Bedingungen politischer Kommunikation in der Bundesrepublik des frühen 21. Jahrhunderts sind signifikante Wandlungen des Mediensystems bzw. der Rolle der Medien im politischen System.[26] In diesem Zusammenhang wurde von der Herausbildung einer „Mediengesellschaft“ gesprochen, die durch mindestens die folgenden fünf Charakteristika gekennzeichnet sei: (1) eine quantitative und qualitative Ausbreitung der publizistischen Medien, (2) die Entstehung neuer Medienformen (wie die Netzwerkmedien), (3) eine deutliche Zunahme der Vermittlungsleistung und -geschwindigkeit von Informationen durch Medien, (4) eine immer stärkere Durchdringung aller gesellschaftlichen Bereiche durch die Medien („Medialisierung“) sowie (5) eine angesichts hoher Beachtungs- und Nutzungswerte deutlich gestiegene gesamtgesellschaftliche Aufmerksamkeit und Anerkennung der Medien.[27]

Entscheidend ist im hier interessierenden Zusammenhang, dass die Massenmedien im Kontext der „Mediengesellschaft“ in den vergangenen Jahren zu einem eigenständigen politischen Akteur aufgestiegen sind, der durchaus die Qualitäten eines „Vetospielers“ von Regierungen entfalten kann.[28] Wichtig hierfür waren auch Faktoren, die in der oben gegebenen Definition von „Mediengesellschaft“ noch gar nicht berücksichtigt sind. Dazu gehört insbesondere die gewachsene ökonomische Orientierung des Mediensystems, aufgrund derer zum einen die politisch-rechtlichen Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten der staatlichen Akteure auf die Medien abgenommen haben und sich zum anderen die Orientierung der Medien auf bestimmte Gruppen und politische Werte deutlich abgeschwächt hat.[29] Beide Entwicklungen sind dafür verantwortlich, dass die Medien in der Politikvermittlung zunehmend eigenständig agieren und dabei gegebenenfalls durchaus auch in die Rolle eines neuartigen, einflussreichen „Vetospielers“ von Regierungen schlüpfen können.

Dieser Strukturwandel im Verhältnis Staat-Medien-Bürger hat zu grundlegend veränderten Bedingungen des Regierens in der Bundesrepublik geführt. Darstellungspolitik ist dadurch zwar nicht vollständig an die Stelle von Entscheidungspolitik getreten. Professionelles Medienmanagement ist unter den Bedingungen medialer Allgegenwart aber ohne Zweifel zu einem konstitutiven Teil des Regierungsprozesses geworden. Dadurch sind Ressourcen, die ansonsten für die Wahrnehmung der „klassischen“ Regierungsaufgaben verwendet werden könnten, anderweitig gebunden. Die drastisch gewachsene Personalisierung von Politik[30] ist

23 Vgl. David Marsh, The Bundesbank: The Bank that Rules Europe, London 1992, S. 170.

24 Vgl. Ludger Helms, Entwicklungslinien der Verfassungsgerichtsbarkeit in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, in: Eckhard Jesse/Konrad Löw (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 141–164, hier S. 147f.

25 Vgl. Peter Häberle, Die Verfassungsbeschwerde im System der bundesdeutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 45 (1997), S. 89–135, hier S. 93.

26 *Anmerkung der Redaktion*: Siehe hierzu auch den Beitrag von Ulrich Sarcinelli in dieser Ausgabe.

27 So der Kriterienkatalog bei Otfried Jarren, „Mediengesellschaft“ – Risiken für die politische Kommunikation, in: APuZ, B 41–42/2001, S. 10–19, hier S. 11.

28 Vgl. in diesem Sinne auch Ralf Dahrendorf, Regierungen ohne Opposition, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. November 2002, S. 2.

29 Vgl. Otfried Jarren/Patrick Donges, Die Mediengesellschaft als Herausforderung für die „Berliner Republik“, in: Roland Czada/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit, Opladen 2000, S. 363–381, hier S. 366.

30 Diese ist – trotz vielfacher gegenteiliger Behauptungen – eher in der Tagespolitik als auf der Ebene von Wahlentscheidungen zu beobachten. Im Vorfeld der Bundestagswahl 2002 gaben jedenfalls 64 Prozent der Befragten an, dass sie die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung für wichtiger erachteten als die „Kanzlerfrage“. Vgl. Forschungsgruppe Wahlen, Bundestagswahl. Eine Analyse der Wahl vom 22. September 2002. Berichte der Forschungsgruppe Wahlen e. V., Nr. 108, Mannheim 2002, S. 36–37. Vgl. zu diesem Themenkomplex aus vergleichender Perspektive jetzt Anthony King (Hrsg.), Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections, Oxford 2002.

das vielleicht greifbarste Phänomen der diesbezüglichen Veränderungen. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass die zunehmende Konzentration der öffentlichen Aufmerksamkeit auf einzelne Spitzenpolitiker – zumal den Regierungschef – nicht ausschließlich ein Ergebnis veränderter Medienberichterstattung ist, sondern in Form des rasanten Bedeutungszuwachses der weltweiten „Gipfeldiplomatie“ auch einen wichtigen materiellen Ansatzpunkt findet. Hinzu kommen drastisch verkürzte Entscheidungsfristen der Politik in der „Mediengesellschaft“, deren Effekte nicht nur auf der Ebene des politischen Prozesses, sondern potentiell auch auf der Ebene materieller Politik zum Tragen kommen. Der „trial-and-error-approach“ der Regierung Schröder, wie ihn einige genannt haben, mag andere Ursachen haben; er wurde durch die Gesetzmäßigkeiten der „Mediengesellschaft“ jedoch zweifelsohne strukturell begünstigt und potenziert.

Kontinuität und Wandel parlamentarischer Regierung in der Bundesrepublik

Eine Bestandsaufnahme der jüngeren Entwicklungen in Deutschlands „semisouveränem Staat“ ist – ungeachtet der in diesem Beitrag vorherrschenden Konzentration auf die wichtigsten Veränderungen – durch Wandel *und* Kontinuität gekennzeichnet. Erhalten geblieben ist die in wesentlichen Teilen bereits im Grundgesetz angelegte und durch vielfältige politische und politisch-kulturelle Faktoren befestigte ausgeprägte Machtteilung im deutschen Regierungssystem. Gemeinsam mit den USA und der Schweiz verkörpert die Bundesrepublik in der Familie der westlichen Länder nach wie vor einen Extremfall von „institutionellem Pluralismus“.[31] Auch einige der traditionellen Unterschiede zwischen der Bundesrepublik und den beiden erwähnten Ländern – darunter zumindest die ungleich größere Bedeutung des freien Marktes in den USA und die schon aufgrund ihrer geringen Größe viel enger geknüpften Entscheidungsnetzwerke in der Schweiz – sind erhalten geblieben.[32]

Unterhalb dieser Ebene von prinzipieller Kontinuität sind unterschiedliche Dimensionen von Wandel, wie sie in diesem Beitrag beschrieben wurden, jedoch unverkennbar. In der Summe der Entwicklungen lässt sich von einer weiter reduzierten innenpolitischen Handlungsfähigkeit und Gestaltungsmacht parlamentarischer Mehrheiten in der Bundesrepublik sprechen.[33] Dies gilt insbesondere hinsichtlich des verbleibenden politisch-gesellschaftlichen Bereichs, in dem die Regierung und die sie tragenden Mehrheitsfraktionen autonom handeln und hierarchisch regieren können. In diesem Sinne ist die Bundesrepublik heute sicherlich in noch höherem Maße ein „semisouveräner Staat“ als in den vergangenen Jahrzehnten. Wie Manfred G. Schmidt jüngst gezeigt hat, ist effektives Regierungshandeln beinahe nur noch in Ausnahmesituationen oder auf der Grundlage strategisch besonders geschickten Agierens möglich. Es ist zudem durch ein hohes Maß an unerwünschten Folgekosten gekennzeichnet. Zu diesen gehören gegebenenfalls ein übermäßiger Einfluss nicht legitimierter Sonderinteressen (als Preis eines hochgradig informalisierten Entscheidungsprozesses) oder eine segmentierte Problembearbeitung und eine weitere Erhöhung der „Erblast“ der Politik (als potentieller Negativeffekt einer stark klientelbezogenen Politik).[34]

Bemerkenswert ist, wie wenig die deutlich gestiegene Medienpräsenz im Regierungssystem zur Erhöhung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Entscheidungsprozesses beiträgt. Insgesamt scheint es vielmehr so zu sein, dass die vielfältigen Mechanismen der „Mediengesellschaft“ mit der ihr eigenen starken Konzentration auf einzelne Persönlichkeiten – nicht zuletzt den vermeintlich allmächtigen Regierungschef – mehr dazu angetan sind, den beschriebenen Wandel des Regierungssystems zu verschleiern als adäquat zu reflektieren.

---

31 Josep M. Colomer, Introduction, in: ders. (Hrsg.), Political Institutions in Europe, London–New York 1996, S. 1–17, hier S. 9.

32 Für eine vergleichende Bestandsaufnahme der institutionellen Rahmenbedingungen des Regierens in der Bundesrepublik vgl. Ludger Helms, Regieren unter den Bedingungen des „institutionellen Pluralismus“: ein deutsch-amerikanischer Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 44 (2003), S. 66–85.

33 Dies gilt selbst dann, wenn man davon ausgeht, dass der Exekutive im Zuge einer fortschreitenden Internationalisierung von Politik neue Handlungs- und Gestaltungsoptionen zuwachsen, die auch auf den innenpolitischen Bereich ausstrahlen. Vgl. hierzu etwa Andrew Moravcsik, Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang, Baden-Baden 1997, S. 211–269.

34 Vgl. Manfred G. Schmidt, Politiksteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Frank Nullmeier/Thomas Saretzki (Hrsg.), Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien, Frankfurt/M.–New York 2002, S. 23–38, hier S. 33–36.

Julia von Blumenthal

Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen

Kommissionen und Konsensrunden

Als „Führung im Konsens" charakterisierte Frank Walter Steinmeier, Chef des Bundeskanzleramtes, den Regierungsstil der rot-grünen Koalition. Mit Hilfe von auf Zeit eingerichteten Kommissionen und Räten werde „Konsenssuche" zu „einem dynamischen Prozess, in dessen Verlauf man traditionelle Blockaden überwindet".[1] Bundestagspräsident Wolfgang Thierse (SPD) pflichtete ihm bei: Die Kommissionen seien der richtige Weg, um einen breiteren gesellschaftlichen Konsens und eine gleichmäßige Lastenverteilung zu erreichen; zudem werde so „hoch spezialisierter Sachverstand" für den politischen Entscheidungsprozess mobilisiert.[2] Kritiker hingegen monierten, dass die zahlreichen von der Regierung Schröder einberufenen Kommissionen und Konsensrunden zu einer Entmachtung des Parlaments führten und den Regierungsprozess undurchschaubar machten. So warnte der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier, „die Verlagerung wesentlicher Teile staatlicher Politik in verschiedene Formen einer Kooperation mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verbänden" könne zu einer Gefahr für das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik werden.[3]

Auch wenn die intensive öffentliche Debatte über die Gefahr einer „Entparlamentarisierung" einen anderen Eindruck erweckt, sind von der Regierung[4] initiierte Kommissionen und Konsensrunden kein neues Phänomen.[5] Dabei lassen sich nach den konstitutionellen Rahmenbedingungen ihrer Entstehung und dem Kreis der Beteiligten drei Formen unterscheiden:[6]

1) Unter den Begriff pluralistischer Korporatismus werden die Konsensrunden gefasst, in denen der Staat/die Regierung in Verhandlungen mit Interessenverbänden tritt.[7] In der Verfassung sind solche Runden nicht vorgesehen, die Verhandlungen finden im Wesentlichen informell statt. Ihre Einrichtung beruht auf der Überlegung, im Konsens mit den beteiligten Verbänden bessere Lösungen zu erreichen als im Wege einseitiger Politikgestaltung. Jüngere Beispiele sind das Bündnis für Arbeit, die Gespräche der Bundesregierung mit den Vertretern der Energiewirtschaft, die zum „Atomkonsens" führten, sowie die Vereinbarung mit den Spitzenverbänden der Privatwirtschaft über Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen.

2) Die zweite Form, Kommissionen, die von der Regierung einberufen werden und denen vorrangig Wissenschaftler angehören, sind zunächst

1 Frank Walter Steinmeier, Konsens und Führung, in: Franz Müntefering/Matthias Machnig (Hrsg.), Sicherheit im Wandel. Neue Solidarität im 21. Jahrhundert, Berlin 2001, S. 272.

2 Wolfgang Thierse, Eine Runde der Abnicker? Zum angeblichen und tatsächlichen Bedeutungsverlust des Parlaments, in: Frankfurter Rundschau (FR) vom 15. Juli 2001, S. 6.

3 Hans-Jürgen Papier, Reform an Haupt und Gliedern. Eine Rede gegen die Selbstentmachtung des Parlaments, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 31. Januar 2003, S. 8.

4 Bei den vom Bundestag eingesetzten Enquete-Kommissionen, in denen Abgeordnete gemeinsam mit Experten beraten und Berichte zu bestimmten Themen erstellen, stellt sich die Gefahr der „Entparlamentarisierung" nicht, da sie in der Verfahrenshoheit des Parlaments bleiben; vgl. Ralf Altenhof, Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, Wiesbaden 2002.

5 Im Gesundheitswesen existiert seit mehr als 30 Jahren die so genannte „konzertierte Aktion". Unter gleichem Namen fanden bereits in den siebziger Jahren Gespräche zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Regierung statt. Für die 13. Wahlperiode (1990–1994) sind in einem Bericht der Bundesregierung an den Bundestag 127 Beiräte und Sachverständigenkommissionen beim Bundeskanzleramt und den Bundesministerien nachgewiesen. Vgl. Zweiter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes vom 20. Mai 1998, Bundestagsdrucksache 13/10761, S. 6.

6 Die Bezeichnung der Runden ist vielfältig und folgt keiner Systematik. Zum Zweck der besseren Lesbarkeit werden in diesem Text nur „Konsensrunden" und „Kommissionen" unterschieden. Die folgende Typologie orientiert sich an der Unterscheidung verschiedener Ausprägungen der Verhandlungsdemokratie; vgl. Roland Czada, Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, in: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow, Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2000.

7 Der Begriff „pluralistischer Korporatismus" hebt hervor, dass es sich hierbei nicht ausschließlich um dreiseitige Verhandlungen zwischen Staat, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften handelt, sondern um ein breites Spektrum an gesellschaftlichen Interessen. Damit verbindet sich die positive Vorstellung einer Ausweitung von Beteiligung; vgl. Edwin Czerwick, Verhandlungsdemokratie. Zur Überwindung von Politikblockaden, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 9 (1999) 2, S. 415–438, S. 424 f.

Instrumente der Politikberatung.[8] Mit ihrer Hilfe soll externer Sachverstand für die Regierung nutzbar gemacht werden. Wie die aktuellen Beispiele der Zuwanderungskommission, der Rürup-Kommission(en) sowie der Hartz-Kommission zur Arbeitsmarktreform zeigen, handelt es sich in vielen Fällen jedoch nicht um reine Expertenkommissionen; vielmehr sind an den Gremien auch Interessengruppen sowie gesellschaftliche Vereinigungen wie die Kirchen beteiligt. Es ist zu fragen, welche Wirkungen diese Kommissionen über ihre Beratungsfunktion hinaus auf den Entscheidungsprozess in Regierung und Parlament entfalten.

3) Von diesen beiden Formen sind Konsensgespräche zwischen den Koalitionsparteien im Bund und der größten Oppositionspartei zu unterscheiden. Hierbei handelt es sich in den meisten Fällen um Folgen der „konstitutionellen Politikverflechtung“[9], welche die Regierung im Bund in ihrer Möglichkeit begrenzt, mit eigener Mehrheit Gesetze zu verabschieden. Dies gilt für Verfassungsänderungen sowie für zustimmungspflichtige Gesetze immer dann, wenn in beiden Kammern unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse herrschen. Informelle Verhandlungen, wie die im Juli 2003 geführten Konsensgespräche zur Gesundheitsreform, werden hier dem formellen Gesetzgebungsverfahren vorgeschaltet.[10] Diese Art von Konsensgesprächen zwischen den Parteien soll hier nicht weiter analysiert werden, da die Ausgangslage für ihre Einsetzung eine andere ist als bei den zuvor genannten Formen, die prinzipiell von einer Regierung freiwillig gewählt werden. Hier gilt: „Die Alternative zu Verhandlungen ist die Nichtentscheidung.“[11]

Aushöhlung der parlamentarischen Demokratie

Die Entscheidungsvorbereitung durch Expertenkommissionen und in korporatistischen Konsensrunden wird als Teil einer allgemeinen Tendenz zur Informalisierung und Entparlamentarisierung kritisiert.[12] Die verfassungsrechtliche Kritik knüpft daran an, dass das förmliche Rechtssetzungsverfahren in einem Ausmaß inhaltlich im Voraus festgelegt wird, dass „der Form das materielle Substrat entzogen ist, weil die politischen Weichenstellungen bereits früher und außerhalb des Parlaments erfolgt sind“[13]. Dadurch werden demokratische Grundprinzipien berührt, die in der repräsentativen parlamentarischen Demokratie ihren Ort wesentlich im Parlament finden: politische Verantwortung, Transparenz und Öffentlichkeit sowie politische Beteiligung.

Politische Verantwortung

Repräsentative Demokratie basiert darauf, dass mittels Wahl auf Zeit Verantwortung übertragen wird. Die Möglichkeit, den Inhaber eines öffentlichen Amtes für seine politischen Handlungen zur Rechenschaft zu ziehen, besteht im Wesentlichen bei der nächsten Wahl. Voraussetzung dafür ist, dass die Entscheidungen zurechenbar sind.[14] In dem Maße, wie eine wachsende Zahl von informellen Gremien an ihnen beteiligt ist, wird dies erschwert.

In diesem Zusammenhang erweist sich die faktische Bindungswirkung von Konsensverhandlungen mit Verbänden in besonderer Weise als problematisch, da „das Parlament in die Rolle der Ratifikationsinstanz gedrängt wird, die [. . .] nur mit Ja oder Nein antworten kann, weil andernfalls das mühsam erzielte Verhandlungsergebnis auseinanderbrechen würde“[15]. Dies bedeutet, dass die Abgeordneten Verantwortung für eine politische Entscheidung übernehmen, auf die sie keinen oder nur minimalen Einfluss hatten. Dem steht entgegen, dass das formale Letztenscheidungsrecht des Parlaments eine rechtliche Hürde darstellt, die ihrerseits Vorwirkungen auf den informellen Verhandlungsprozess entfaltet.[16] Wie weit die Ent-

8 Vgl. Axel Murswieck, Des Kanzlers Macht: Zum Regierungsstil Gerhard Schröders, in: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002, Wiesbaden 2003, S. 123 ff.

9 R. Czada (Anm. 6), S. 44.

10 Zu dieser Art von informellen Verhandlungen, die häufig auch parallel zum Gesetzgebungsverfahren weitergeführt werden, vgl. Julia von Blumenthal, Amtsträger in der Parteiendemokratie, Wiesbaden 2001.

11 R. Czada (Anm. 6), S. 44.

12 Vgl. grundlegend zur Bedeutung und Bewertung informaler Regeln im Entscheidungsprozess Helmut Schulze-Fielitz, Der informale Verfassungsstaat, Berlin 1984. Vgl. auch Martin Morlok, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen, in: Leistungen des Verfassungsrechts. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in St. Gallen vom 1. bis 5. Oktober 2002 (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer), Berlin 2003, S. 44.

13 H.-J. Papier (Anm. 3), S. 8. Schon 1984 wies Schulze-Fielitz auf die „faktisch präjudizierende politische Kraft von wissenschaftlicher Beratung“ hin: H. Schulze-Fielitz (Anm. 12), S. 139.

14 Vgl. Wilhelm Hennis, Amtsgedanke und Demokratiebegriff, in: ders., Politikwissenschaft und politisches Denken, Tübingen 2000, S. 133 f.

15 H.-J. Papier (Anm. 3), S. 8.

16 Insofern geht die sehr prinzipielle verfassungsrechtliche Kritik zum Teil von einem unrealistischen Parlamentsverständnis aus. Als Beispiele einer sehr weitgehenden Kritik vgl. H.-J. Papier (Anm. 3), S. 8. Zum Teil wird dabei noch vom Modell der klassischen Gewaltenteilung zwischen

machtung des Parlaments gehen kann, ist dann eine Frage des Entscheidungsprozesses innerhalb der Fraktionen der regierenden Mehrheit, deren Zustimmung erforderlich ist. Hier sind beide Möglichkeiten denkbar: eine Einbindung in den Verhandlungsprozess zumindest durch einzelne Vertreter oder ein weitgehender Ausschluss aus den Verhandlungen, der jedoch stets die Gefahr birgt, die Folgebereitschaft der Fraktion mittelfristig zu gefährden.[17] Auch für den Fall der Beteiligung von Fraktionsexperten sind negative Auswirkungen zu beobachten, da diese zur Hierarchisierung innerhalb der Fraktionen beiträgt.[18] Schwieriger stellt sich die Lage für den Fall dar, dass die Regierung in Absprache mit privaten Interessen beschließt, *nicht* tätig zu werden. Eine Gesetzesinitiative der Mehrheitsfraktionen gegen den Willen der Regierung ist sehr viel schwerer vorstellbar und ein deutliches Signal des Misstrauens.[19]

Auch die Kommissionen erweisen sich im Hinblick auf die politische Verantwortung als problematisch. Expertenwissen kann dazu führen, dass politische Verantwortung nicht übernommen, sondern an scheinbar „objektiv" urteilende Experten delegiert wird.[20] Angesichts des in den Ministerien und durch zahlreiche Gutachten ohnehin verfügbaren Expertenwissens ist nicht von der Hand zu weisen, dass das „Ziel der Kommissionen [. . .] gerade nicht die Gewinnung von Expertise (ist), da die notwendigen Daten ebenso wie vielfältige Konzepte längst vorliegen und bekannt sind. Ihre wesentliche Funktion besteht vielmehr darin, die Durchsetzungschancen zu erhöhen"[21]. Kündigt die Regierung an, die Empfehlungen von Expertenkommissionen – wie bei den Plänen zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit – „1:1" umzusetzen, so ist dies ein Versuch, sich von der Last der eigenen Entscheidung und deren Begründung zu befreien.[22]

Politische Verantwortung wird durch die Kommissionen und Expertenrunden insofern nicht aufgehoben, als die Federführung bei der Regierung bleibt und das Letztentscheidungsrecht des Parlaments besteht. Die „verfassungsrechtliche Vermutung der Autorschaft und Verantwortlichkeit" liegt bei den demokratisch legitimierten Verfassungsorganen.[23] Dennoch droht die Bedeutung des Parlaments relativiert zu werden: In dem Maße, wie das Parlament auf die Rolle der Ratifikationsinstanz reduziert wird, wird es auch als Ort der öffentlichen Debatte über Politik, als „Forum der öffentlichen Rechtfertigung und Kritik der unterschiedlichen Standpunkte"[24], entwertet. Gründet sich eine Entscheidung auf den Konsens zwischen Regierungsmehrheit und Opposition oder ist sie mit dem Mythos der Objektivität des Expertenrats versehen, so droht die strittige Diskussion über das politisch Gewünschte und damit der Kerngehalt demokratischer Politik verloren zu gehen.[25] Dies entzieht auch dem Wettbewerb um die Wählerstimmen den Boden und lässt Wahlen an Bedeutung verlieren.[26]

Gemeinwohl und Interesse

Ein weiterer Strang der Kritik setzt an der Frage der Beteiligung an. Konsensrunden und Sachverständigenkommissionen gefährden die demokratischen Prinzipien „der Interessenvermittlung zwischen Regierten und Regierenden sowie der politischen Gleichheit"[27]. Die Interessengruppen, die an den Verhandlungen beteiligt werden, erhalten eine zweifache Partizipationschance: als Wahlbürger sowie als Betroffene bei bestimmten Entscheidungen.[28] Die Auswahl der zu berücksichtigenden Interessengruppen steht stets unter dem demokratietheoretischen Vorbehalt, dass Interessen nicht in gleicher Weise organisations- und durchsetzungsfähig sind, es somit durch die Verhandlungen zu einer Bevorzugung bestimmter Interessen kommen kann. Besonders problematisch wird eine Einigung zwischen Staat und privaten Interessen dann, wenn sie zu Lasten Dritter erfolgt.[29]

Gesamtparlament und Regierung ausgegangen, die im parlamentarischen Regierungssystem durch die Gewaltenteilung zwischen Regierung und den sie tragenden Fraktionen auf der einen Seite sowie den Oppositionsfraktionen auf der anderen Seite weitestgehend abgelöst ist.

17 Vgl. J. von Blumenthal (Anm. 10), S. 22 f., 233 ff. Zur Beteiligung von Experten vgl. Sabine Kropp, Exekutive Steuerung und informale Parlamentsbeteiligung in der Wohnungspolitik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 33 (2002) 3, S. 436–452.

18 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1999, Wiesbaden 1998, S. 334 f.

19 Vgl. Dieter Grimm, Bedingungen demokratischer Rechtsetzung, in: Lutz Wingert/Klaus Günther, Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Festschrift für Jürgen Habermas, Frankfurt/M. 2001, S. 493.

20 Vgl. dazu die Mahnung von Bundespräsident Johannes Rau bezüglich Fragen der Bioethik: Wird alles gut? Für einen Fortschritt nach menschlichem Maß, Berliner Rede vom 18. Mai 2001, S. 13.

21 H.-J. Papier (Anm. 3), S. 8.

22 Zur „1:1"-Umsetzung des Hartz-Konzeptes vgl. „Schluss mit dem Palaver", in: FAZ vom 23. November 2002, S. 4.

23 Vgl. M. Morlok (Anm. 12), S. 70.

24 Dieter Grimm, Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen, München 2001, S. 146.

25 Vgl. Fritz W. Scharpf, Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen 1993, S. 29 f.

26 Vgl. D. Grimm (Anm. 24), S. 147.

27 Arthur Benz, Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Michael Greven (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens?, Opladen 1998, S. 202.

28 Vgl. D. Grimm (Anm. 24), S. 321.

29 Vgl. A. Benz (Anm. 27), S. 206. Als bemerkenswertes Beispiel sei hier auf die im November 2001 geschlossene

Die Auswahl der Beteiligten an Expertenkommissionen sowie Konsensrunden gerät aus einem zweiten Grund in die Kritik. Abgeordnete und Regierungsmitglieder unterliegen einer Gemeinwohlverpflichtung; sie sind an die Interessen der Wählerschaft und deren grundsätzliche Zustimmung gebunden.[30] Die Repräsentanten der Verbände hingegen sind nur dem partikularen Interesse ihrer Organisation verpflichtet. Es stellt sich die Frage nach der Rückbindung der Interessen der Verbände und der Experten mit ihrem Fachwissen an die Vorstellungen der Wählerschaft. Eine enge Verbindung zur Wählerschaft und eine Gemeinwohlorientierung kann allerdings aus empirischer politikwissenschaftlicher Sicht auch für Abgeordnete und Minister nicht ohne weiteres durchgehend bestätigt werden. Angesichts der faktisch starken parteipolitischen Bindung kann man zu dem Schluss kommen, dass Argumenten, „die sich auf kooperative Politik beziehen, [. . .] die Vermutung einer höheren Verallgemeinerbarkeit" zukommt.[31]

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ein Teil der Kritik die Bindungswirkung des Expertenrates überschätzt und zugleich unterschätzt, in welchem Maße eine Regierung auf die sie tragende Mehrheit im Parlament bereits während des (außerparlamentarischen) Verhandlungsprozesses Rücksicht nehmen muss. Dennoch sind negative Auswirkungen korporatistischer Konsensrunden und Expertenkommissionen auf die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen festzustellen: Sie verschärfen das Problem ungleicher politischer Beteiligungschancen. Zudem steht Konsens als vorherrschender Einigungsmodus in einem Spannungsverhältnis zum Prinzip des Wettbewerbs der Parteien. Expertenkommissionen können zur Verwischung politischer Verantwortung beitragen, wenn ihr Rat von der Regierung als verbindliche Vorgabe angesehen und vorgestellt wird.

Diese Kritik konzentriert sich im Wesentlichen auf einen Teilaspekt von Legitimität, nämlich die „Anerkennungswürdigkeit und tatsächliche Anerkennung, die aus authentischer Beteiligung und Willensbildung erwachsen"[32]. Zudem basiert die Ablehnung eines Regierungsstils, der auf Konsens setzt, auf einer bestimmten Vorstellung des Regierens. Im Zentrum steht dabei der Gedanke, dass auch in einer Demokratie eine „größere Gemeinschaft ohne Führung nicht auskommen kann"[33]. Diese setzt „ein gewisses Maß an Entscheidungsfreiheit" der Regierung voraus.[34] Die Entscheidungen sollen in einem „öffentlichen parlamentarischen Verfahren" getroffen werden, die Handlungsfähigkeit der Politik zeigt sich in ihrer Fähigkeit, „zielorientiert verbindliche Entscheidungen durchzusetzen"[35].

Wiedergewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit

Die Fähigkeit des Staates, einseitig Maßnahmen zur Erreichung politischer Ziele durchzusetzen, wird seit der Diskussion über die „Unregierbarkeit" in den siebziger Jahren immer wieder bezweifelt.[36] Als Reaktion auf den Verlust nationalstaatlicher Handlungsspielräume, der durch die zunehmende ökonomische Vernetzung und Europäisierung begünstigt wird, hat sich das Regieren gewandelt hin zu einem komplexen Prozess des Aushandelns, an dem verschiedene gesellschaftliche Interessen beteiligt werden.[37] Dies kann so weit gehen, dass von staatlicher Seite auch dort auf Zwangsmittel verzichtet wird, wo deren Einsatz rechtlich möglich wäre.[38] Die Einbeziehung der

Vereinbarung zwischen den im Verband Forschender Arzneimittelhersteller organisierten Pharmaunternehmen und der Bundesregierung verwiesen. Im Tausch gegen eine freiwillige Einmalzahlung der Pharmaindustrie an die gesetzlichen Krankenkassen in Höhe von ca. 200 Millionen Euro verzichtete die Regierung auf eine gesetzliche Regelung, die zu wesentlich höheren Einspareffekten bei den Ausgaben für Medikamente führen sollte. Vgl. „Keine Senkung der Arzneipreise", in: FAZ vom 9. November 2001, S. 15.

30 Vgl. H.-J. Papier (Anm. 3), S. 8; W. Hennis (Anm. 14), S. 136 f.

31 A. Benz (Anm. 27), S. 218. Auch Schulze-Fielitz ging von einer „konsensschaffenden Versachlichung durch Sachverständigenkommissionen" aus; diese sollten parteipolitisch pluralistisch zusammengesetzt sein und eine gewisse Ferne zu Verbänden aufweisen, vgl. H. Schulze-Fielitz (Anm. 12), S. 113.

32 Manfred G. Schmidt, Die komplexe Demokratietheorie nach drei Jahrzehnten, in: Renate Mayntz/Wolfgang Streeck (Hrsg.), Die Reformierbarkeit der Demokratie, Frankfurt/M. – New York 2003, S. 162.

33 Theodor Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, München 1963, S. 654.

34 Ebd., S. 656.

35 H.-J. Papier (Anm. 3), S. 8. Vgl. auch Rainer-Olaf Schultze, Regierbarkeit, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze, Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2, S. 796.

36 Vgl. u. a. Wilhelm Hennis (Hrsg.), Regierbarkeit, Stuttgart 1977; A. Benz (Anm. 27), S. 203 f.; E. Czerwick (Anm. 7), S. 419; Fritz W. Scharpf, Interaktionsformen, Opladen 2000, S. 336 ff.

37 In der Politikwissenschaft wird dies unter den Stichworten „kooperativer Staat" und „Verhandlungsdemokratie" diskutiert; vgl. Rüdiger Voigt (Hrsg.), Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?, Baden-Baden 1995; F. W. Scharpf (Anm. 25); R. Czada (Anm. 6).

38 Vgl. Rüdiger Voigt, Der kooperative Staat: Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsparadigma, in: ders. (Anm. 37), S. 42; A. Benz (Anm. 27), S. 204. Kritisch zu weitgehenden Tendenzen im Bereich der Verwaltung Gött-

Betroffenen soll die Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns steigern, indem Inhaber von Vetopotenzial durch frühzeitige Einbindung von der Ausübung eines „destruktiven Vetos“ abgehalten werden.[39] Ob dies gelingt, hängt jedoch von der Art des zu lösenden Problems, den Interessen der Beteiligten sowie den institutionellen Rahmenbedingungen ab.[40]

Konsensrunden, in denen die Regierung in direkte Verhandlungen mit Interessenvertretern tritt (wie beim Atomkonsens) oder als beteiligter Dritter Verhandlungen zwischen verschiedenen privaten Interessen führt (wie beim Bündnis für Arbeit), machen sich das Eigeninteresse der privaten Akteure zunutze, um in den Verhandlungen eine Lösung zu erreichen, die für alle Beteiligten besser ist als eine Nichteinigung. Die Neigung der Interessenvertreter, einem Kompromiss zuzustimmen, wird dabei durch den „Schatten der Hierarchie“ befördert, d. h. die Drohung des Staates mit nicht ausgehandelten Maßnahmen.[41]

So fanden die Verhandlungen, die zum Atomkonsens führten, „im Schatten“ einer möglichen einseitigen Änderung des Atomgesetzes entsprechend dem Ausstiegsziel der rot-grünen Bundesregierung statt. Der Vorteil des konsensualen Vorgehens lag für den Bund darin, dass er auf diese Weise keine kostspieligen und zeitraubenden Schadensersatzklagen der Energiekonzerne befürchten musste. Allerdings musste er dafür in Kauf nehmen, die Realisierung des politischen Ziels zeitlich erheblich nach hinten zu verschieben.[42]

Angesichts der einflussreichen Wirkung des „Schattens der Hierarchie“ wird fraglich, inwieweit korporatistische Verhandlungsrunden tatsächlich geeignet sind, den staatlichen Handlungsspielraum zu erweitern. Fehlen staatliche Handlungsmöglichkeiten, so verringert sich auch die Einigungsbereitschaft der verhandelnden privaten Akteure.[43] Ein im Hinblick auf eine Einigung positiver Effekt kann sich dennoch daraus ergeben, dass Kommunikationsbeziehungen über einen längeren Zeitraum bei allen Beteiligten die Kooperationsneigung erhöhen.[44] Die Gefahr, dass sich in Verhandlungen tendenziell die einflussreichen Interessen durchsetzen und die Einigung jeweils nur im kleinsten gemeinsamen Nenner besteht, bleibt jedoch bestehen. Tritt die Regierung als Verhandlungspartner auf, so muss sie gewährleisten können, dass die von ihr zugesagten Entscheidungen auch entsprechend dem vereinbarten Kompromiss ausfallen. Eine Erfolgsbedingung der Konsensrunden ist daher, dass das Parlament schnell und widerspruchslos ratifiziert.

Auch die Kommissionen verfolgen das Ziel, die Effektivität und Effizienz von Entscheidungen zu verbessern. Wenn ihr Beitrag über das klassische Regieren hinausgehen soll, müssen sie mehr leisten, als – im Zweifel auch auf andere Weise erwerbbares – Wissen zu beschaffen. Von Vorteil sind Kommissionen als Teil einer bewussten Strategie der Veränderung der Verhandlungssituation, welche die Inhaber von Blockademöglichkeiten davon abhalten soll, diese zu nutzen.[45] Sie sollen „Unabhängigkeit und Überparteilichkeit vermitteln“[46], um so Widerstand und Konflikte zu verringern. Adressaten sind hier nicht nur die gesellschaftlichen Interessen, sondern auch diejenigen, die am regulären Gesetzgebungsprozess beteiligt sind. Die Empfehlungen einer Kommission können jedoch nur dann ihre konfliktmindernde Bindungswirkung entfalten, wenn diese weitgehend einheitlich erfolgen. Diese Voraussetzung ist angesichts der Komplexität vieler Probleme und der Ausdifferenzierung der Wissenschaften immer seltener gegeben.[47]

Der wesentliche Gewinn von Konsensrunden und Kommissionen liegt in der Vermeidung von Kon-

---

rick Wewer, Vom Bürger zum Kunden? Beteiligungsmodelle und Verwaltungsreform, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns, Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn 1997.

39 Vgl. Arthur Benz, Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: R. Mayntz/W. Streeck (Anm. 32) S. 212 ff.

40 Vgl. F.W. Scharpf (Anm. 36), S. 197 ff., 248 f.

41 Vgl. ebd., S. 329 ff.

42 Eine ähnlich ambivalente Bewertung lässt sich auch für den Weg vornehmen, den die rot-grüne Bundesregierung gewählt hat, um die Karrierechancen von Frauen in der Privatwirtschaft zu verbessern. Anstelle eines Gleichstellungsgesetzes wurde eine Vereinbarung mit den Spitzenverbänden der Privatwirtschaft geschlossen, deren Wirksamkeit sich in einer vorläufigen Bilanz als minimal erwies. Vgl. Corinna Emundts, Frauenförderung? Fehlanzeige?, in: FR vom 26. Juli 2003, S. 4.

43 Die Lage auf dem Ausbildungsmarkt hingegen deutet darauf hin, dass Einigungen ohne den „Schatten des Gesetzes“ weniger wirksam sind. Die im Rahmen des Bündnisses für Arbeit gegebene Selbstverpflichtung der Arbeitgeberseite zur Schaffung von mehr Ausbildungsplätzen hat offenbar keine nachhaltige Wirkung gezeitigt, so dass die Bundesregierung mittlerweile von ihrer vorherigen Festlegung, keine gesetzliche Regelung zur Einführung einer Umlagefinanzierung zu treffen, abgekommen ist. Vgl. auch F.W. Scharpf (Anm. 36), S. 331, der eine ähnliche Diagnose für die siebziger Jahre trifft.

44 Zu den Vorzügen von Netzwerken vgl. ebd., S. 233 ff.

45 Vgl. A. Benz (Anm. 39), S. 222 ff.

46 Reimut Zohlnhöfer, Rot-grüne Regierungspolitik in Deutschland 1998–2002. Versuch einer Zwischenbilanz, in: ders./Ch. Egle/T. Ostheim (Anm. 8), S. 415.

47 Vgl. Ulrich Beck, Risikogesellschaft, Frankfurt 1986, S. 254 ff. Als aktuelle Illustration vgl. die strittige Debatte in der Kommission zur Reform der Gesundheitsreform (Rürup I): Karl Doemens, Rürups Ypsilon-Modell ist unten wackelig und oben unentschieden, in: FR vom 10. April 2003, S. 4.

flikten und der Beschleunigung von Entscheidungsprozessen.[48] Wenn Kommissionen und Konsensrunden Effektivität und Effizienz steigernde Wirkung entfalten, stärken sie die Output-Legitimität demokratischer Systeme, die neben der bereits diskutierten Input-Legitimation – der Qualität demokratischer Verfahren – ein wesentlicher Bestandteil der demokratischen Legitimität ist: „Die Output-Perspektive betont die sachliche Qualität der Politik und die Effektivität der Orientierung auf das Gemeinwohl, die erst die Opfer rechtfertigen kann, die kollektives Handeln von den Einzelnen fordert."[49] Maßgebliches Kriterium zur Beurteilung von Verhandlungen ist, ob „für alle Beteiligten gemeinsam – das bestmögliche Ergebnis erreicht wurde"[50].

Verbreiterung politischer Beteiligung

Die Fähigkeit von Regierungen, den Entscheidungsprozess wesentlich einseitig zu gestalten, wobei die demokratische Legitimation aus der Wahl der Repräsentanten erwächst, gerät auch dadurch an Grenzen, dass politische Entscheidungen nicht mehr ohne weiteres auf Akzeptanz stoßen und Bürger mehr Teilhabe einfordern.[51] Die Erweiterung des Kreises der Beteiligten an der Politikformulierung soll die Akzeptanz für eine Entscheidung verbreitern und so das notwendige Maß an gesellschaftlichem Konsens und Integration gewährleisten, das in ausdifferenzierten Gesellschaften durch die Parteien nicht mehr in ausreichender Weise gesichert sei.[52] Durch die Verhandlungen zwischen verschiedenen Interessen und die Notwendigkeit des Ausgleichs steige die Chance, dass die „Gemeinwohl-Dienlichkeit der Ergebnisse" höher ist, als sie es im Fall einer politischen Entscheidung allein im Rahmen der parlamentarischen Institutionen gewesen wäre.[53]

Überlegungen zur deliberativen Demokratie gehen generell von der (anspruchsvollen) Annahme aus, dass „Angelegenheiten, die in der Bürgergesellschaft entscheidungsnah vorbesprochen sind, nicht nur besser akzeptiert werden, sondern auch besser und nachhaltiger sind"[54]. Verständigung und Konsensfindung wird allerdings wahrscheinlicher, wenn der Kreis der Beteiligten klein ist und die Verhandlungen ohne Beteiligung der Öffentlichkeit stattfinden.[55] Die Ziele der Verbreiterung der Beteiligungschancen durch eine Ausweitung des Teilnehmerkreises und die Stärkung der Konsensorientierung durch Kommunikation stehen daher in einem Spannungsverhältnis.[56]

Korporatistische Konsensrunden bringen nur sehr begrenzt eine Verbreiterung der Beteiligung, da in der Regel nur ein begrenzter Kreis einflussreicher, etablierter Interessenorganisationen in die Verhandlungen einbezogen wird.[57] Da das Ziel der Konsensrunden die Überwindung von Blockadepotenzial ist, entscheidet „Tauschmacht – die Fähigkeit für die Kooperationspartner relevante Leistungen anbieten oder mit deren Verweigerung drohen zu können" – darüber, ob eine Gruppe in die Verhandlungen einbezogen wird.[58] Breitere Akzeptanz finden die dort getroffenen (Vor-)Entscheidungen in erster Linie bei den beteiligten Akteuren.

Bei den von der Regierung einberufenen Expertenkommissionen ist eine breitere Repräsentanz verschiedener Interessen festzustellen. Dabei beschränkt sich die Beteiligung jedoch auch hier auf einen engen Kreis direkt oder mittelbar betroffener, etablierter und gut organisierter Verbände; so waren zum Beispiel Migrantenorganisationen in der Zuwanderungskommission nicht repräsentiert.[59] Im Fall der Wehrstrukturkommission dominierten weniger organisierte Interessen als viel-

48 Vgl. F. W. Steinmeier (Anm. 1), S. 264 f.; E. Czerwick (Anm. 7), S. 425.

49 F.W. Scharpf (Anm. 25), S. 27.

50 Ebd., S. 42.

51 Vgl. Wolfgang van den Daele/Friedhelm Neidhardt, „Regierung durch Diskussion" – Über Versuche, mit Argumenten Politik zu machen, in: dies. (Hrsg.), Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, Berlin 1996, S. 14.

52 Vgl. ebd., S. 12 ff.; Rolf G. Heinze, Das „Bündnis für Arbeit" – Innovativer Konsens oder institutionelle Erstarrung, in: Ch. Egle/T. Ostheim/R. Zohlnhöfer (Anm. 8), S. 137 f.; E. Czerwick (Anm. 7), S. 429; F.W. Steinmeier (Anm. 1), S. 269.

53 F.W. Scharpf (Anm. 25), S. 40.

54 Claus Leggewie, Regieren mit Kommissionen und Bürgerkonferenzen, in: Sozialwissenschaftliche Informationen, 31 (2002) 4, S. 34–42, hier S. 41. Grundlegend dazu vgl. Peter Feindt, Regierung durch Diskussion?, Frankfurt/M. 2001

55 Vgl. W. van den Daele/F. Neidhardt (Anm. 51), S. 27. Zu den Anforderungen vgl. auch P. Feindt (Anm. 54), S. 256 ff.

56 Vgl. A. Benz (Anm. 27), S. 206 f.; W. van den Daele/F. Neidhardt (Anm. 51), S. 22 f.

57 Vgl. E. Czerwick (Anm. 7), S. 430. Scharpf unterscheidet zweiseitige Verhandlungen, bei denen die Gefahr einer „Kolonisierung des Staates" besonders groß sei (S. 37), dreiseitige Verhandlungen, bei denen die Gefahr externer Effekte verringert, aber weiterhin relevant sei, sowie „pluralistische Politiknetzwerke", die er überwiegend positiv bewertet: F.W. Scharpf (Anm. 25), S. 37–40.

58 A. Benz (Anm. 27), S. 206.

59 Der Zuwanderungskommission und der Wehrstrukturkommission gehörten Vertreter der Evangelischen und der Katholischen Kirche sowie des Zentralrats der Juden in Deutschland an. Der Zuwanderungskommission gehörten zudem Vertreter von Organisationen an, deren Interessen von Migration in besonderer Weise betroffen sind: Gewerkschaften, Unternehmerverbände und Spitzenverbände der lokalen Gebietskörperschaften sowie das Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen.

mehr Wissenschaftler aus dem Bereich der Sicherheits- und Friedensforschung sowie einzelne bekannte Persönlichkeiten.[60] Auch bei der Auswahl der Experten lässt sich die Tendenz feststellen, dass nur ein kleiner Kreis von Personen regelmäßig an solchen Prozessen beteiligt ist.[61]

Ob Verständigung in der breiten Öffentlichkeit einen größeren Stellenwert erhält, ist von der Art des Konflikts abhängig und insbesondere dann fraglich, wenn es sich um stark parteipolitisch aufgeladene Konflikte handelt. Insofern konnte auch die Zuwanderungskommission vermutlich nur in geringem Maße dazu beitragen, bei einem größeren Teil der Bevölkerung Akzeptanz für dieses Thema zu schaffen. Die Beteiligung der Opposition durch einzelne, nicht von ihr benannte Vertreter konnte nicht verhindern, dass das Thema stark parteipolitisch polarisiert blieb. Die Wirkung von Expertendiskussionen auf die Akzeptanz politischer Entscheidungen bleibt angesichts des gesellschaftlichen Wertepluralismus fraglich.[62] Weder bieten sie den Bürgern direkte Partizipationsmöglichkeiten noch können sie angesichts des begrenzten Teilnehmerkreises ohne weiteres eine höhere Repräsentativität der vertretenen Interessen für sich in Anspruch nehmen, als dies im gewählten Parlament der Fall ist.

Fazit

Die Kritik im ersten Teil hat gezeigt, dass die Auswanderung politischer (Vor-)Entscheidungen in Konsensrunden und Expertenkommissionen wesentliche Grundprinzipien parlamentarischer Demokratie in Frage stellt. Allein das Letztentscheidungsrecht des Parlaments trägt durch seine Vorwirkung auf die außerparlamentarischen Verhandlungsprozesse dazu bei, ein Mindestmaß an politischer Verantwortung, öffentlicher Diskussion, Gleichheit der Partizipation und Interessenberücksichtigung zu verbürgen.

Dem stehen zumindest für die Konsensrunden Vorteile im Hinblick auf den Handlungsspielraum entgegen. Der Vorzug der korporatistischen Konsensrunden liegt im Wesentlichen in ihrer Eignung zur Überwindung von Blockadepotenzial; dies impliziert jedoch, dass das Parlament sich auf seine Rolle als Ratifikationsinstanz reduzieren lässt. Hier gilt: „Kooperative Politik kann ein Effizienzgewinn sein, sie ist kein Demokratiegewinn.“[63] Für die Kommissionen ist der Gewinn an Effizienz nicht unmittelbar ersichtlich; ihr Vorzug kann vielmehr darin liegen, durch eine Verbreiterung der Beteiligung und einen vielseitigen Austausch ein Mehr an Alternativen und einen breiteren Konsens zu erreichen.[64] Dabei geraten sie jedoch in besonderer Weise in Konkurrenz zum demokratisch gewählten Parlament. Gerade wenn es um grundlegende Fragen geht, bei denen die öffentliche Debatte und die Rückbindung an die Bürger von besonderer Bedeutung sind, ist zweifelhaft, welchen Vorzug eine von der Regierung einberufene Kommission gegenüber den zur Verfügung stehenden Beratungs- und Entscheidungsforen des Parlamentes haben kann.[65]

Die Einberufung des Nationalen Ethikrats durch Kanzler Schröder parallel zur bereits existierenden Enquete-Kommission des Bundestages ist ein Beispiel für eine Entparlamentarisierung, der kein entsprechender Vorteil gegenübersteht. Zugleich zeigt es, dass das Parlament auch Möglichkeiten hat, sich seiner Entmachtung entgegenzustellen. Der Bundestag hat durch die Herstellung von Öffentlichkeit und die Diskussion von Alternativen die Initiative von der Regierung zurückgewonnen und einen wesentlichen Beitrag zur Formulierung einer Regelung geleistet, die Akzeptanz findet.

Nach Wilhelm Hennis bezeichnet Regieren das „Geschäft der Lenkung, der Führung und Koordination eines Gemeinwesens“[66]. Die Auswanderung der Politik aus den Verfassungsinstitutionen ist ein Hinweis darauf, dass der dritte Teil der Trias, die Koordination, zunehmend an die erste Stelle rückt. Auch diese ist jedoch darauf angewiesen, dass politische Verantwortung übernommen wird und Richtungsentscheidungen getroffen werden.[67]

60 Darunter der (frühere) Herausgeber der ZEIT, Theo Sommer, der letzte DDR-Ministerpräsident Lothar de Maizière und die Grünen-Politikerin Waltraud Schoppe.

61 A. Benz (Anm. 27), S. 207. Hier sei auf die wiederholte Hinzuziehung von Bert Rürup als Leiter von Kommissionen, die sich mit der Reform der Sozialversicherung beschäftigen, hingewiesen. Rürup war bereits unter der vorherigen Regierung als Berater tätig. Vgl. „Rürup soll es richten“, in: FAZ vom 12. Dezember 2002, S. 10.

62 Vgl. C. Leggewie (Anm. 54), S. 41, der den Nationalen Ethikrat mit anderen Verfahrensarten vergleicht, die eine direkte Beteiligung von Bürgern ermöglichen.

63 W. van den Daele/F. Neidhardt (Anm. 51), S. 45.

64 Vgl. F.W. Steinmeier (Anm. 1), S. 267; E. Czerwick (Anm. 7), S. 430.

65 Zur Abgrenzung zwischen grundlegenden Entscheidungen und Fragen normaler Regierungspolitik vgl. J. von Blumenthal (Anm. 10), S. 238.

66 Wilhelm Hennis, Aufgaben einer modernen Regierungslehre, in: ders., Regieren im modernen Staat, Tübingen 2000, S. 146.

67 Zu diesem Ergebnis führt auch eine vergleichende Analyse des Bündnisses für Arbeit: Nico A. Siegel/Sven Jochem, Konzertierung und Wohlfahrtsstaat, in: dies. (Hrsg.), Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat, Opladen 2003, S. 358.

Roland Lhotta

Zwischen Kontrolle und Mitregierung

Der Bundesrat als Oppositionskammer?

„Konsens ist Nonsens“[1] – auf diesen Nenner lassen sich weite Teile der aktuellen Reformdiskussion um das institutionelle System der Bundesrepublik Deutschland und seine verfassungsrechtlichen Grundlagen bringen. Endlich erfahren wir, dass die Deutschen mit einer vollkommen „verstaubten“ Verfassung leben.[2] Vor allem die Mitwirkung des Bundesrates an Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sei „grober Unfug“ und daher kurzerhand aus der Verfassung zu streichen.[3] Durch den Zwang zur Konsensbildung trügen der Föderalismus und insbesondere der Bundesrat dazu bei, dass schnelle und effiziente Entscheidungen – gerade in Zeiten erhöhten Reformdrucks – unmöglich seien. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, wie vehement neuerdings das „Regieren“ in den Vordergrund rückt und als Grundvoraussetzung für Reformfähigkeit gehandelt wird – mit erkennbaren Folgen für die Positionierung des Bundesrates zwischen Kontrolle und Mitregierung. Im Folgenden möchte ich die bisherige Diskussion über den Bundesrat skizzieren und einige Überlegungen zur institutionellen Logik bikameraler Systeme anstellen. Abschließend wird untersucht, inwieweit die These von der Blockaderolle des Bundesrates wirklich haltbar ist.

Die neue Lust am „Regieren“ und der „lästige“ Bundesrat

Das politische Handeln im deutschen Bundesstaat ist eine immer komplexere Angelegenheit geworden. Nicht zuletzt deshalb erlebt das Regieren im Sinne einer „umfassenden, initiativpflichtigen, jederzeit handlungsbereiten und kontinuierlichen Führungstätigkeit“[4] eine ungeahnte Aufwertung gegenüber der konsensualen Variante. Effektivität und Effizienz gelten nunmehr als Parameter eines demokratisch legitimen Regierens im parlamentarischen Bundesstaat; der einst von Theodor Eschenburg diagnostizierte „Antiführungskomplex“[5] in der Bundesrepublik scheint überwunden. Vor diesem Hintergrund hat sich das hohe Konsensniveau politischer Entscheidungen in der Bundesrepublik von einem stabilisierenden, integrierenden und die soziale Kohäsion sichernden Faktor[6] zu einem handfesten Nachteil entwickelt. Hauptschuldiger: der Bundesrat. Dieser wird in der öffentlichen Debatte mit geradezu „fahrlässiger Leichtigkeit in einem Atemzug mit Politikblockaden im Föderalismus“ genannt.[7] In der Regierungszeit der rot-grünen Koalition wurde hier ein denkwürdiger Tiefpunkt mit dem Theater bei der Bundesratsabstimmung zum Zuwanderungsgesetz erreicht.[8] Zwar hat das Bundesverfassungsgericht (wenn auch nicht unbedingt überzeugend) die rechtlich-prozedurale Seite des Abstimmungskonflikts entschieden,[9] den verheerenden Eindruck der (Selbst-)Demontage einer Verfassungsinstitution konnte dies aber nicht verhindern. Und spätestens seit den Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen im Februar 2003, die zu einer Blockademehrheit der Union im Bundesrat führten, und dem Versuch der Regierung Schröder, eine umfassende Reform des Arbeitsmarktes, des Steuerwesens und der Sozialsysteme – mit dem Bundesrat als Gegenspieler – durchzusetzen, bricht die Diskussion nicht mehr ab. Dabei ist eine gewisse Parallele zur Blockade der Steuerreform

1 Thomas Darnstädt, Die verstaubte Verfassung (I): Die enthauptete Republik, in: Der Spiegel, Nr. 20 vom 12. Mai 2003, S. 40.

2 Vgl. ders. Hans Michael Klodt, Die Konsens-Falle, in: ebd., S. 34 ff., hier S. 37.

3 T. Darnstädt (Anm. 1), S. 43.

4 Karl-Heinz Seifert/Dieter Hömig, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Taschenkommentar, Baden-Baden 1995[5], Abschnitt VI: Die Bundesregierung – Vorbemerkungen, Rz. 2.

5 Theodor Eschenburg, Wir haben einen Antiführungskomplex. Gespräch mit Sibylle Krause-Burger, gesendet am 21. Oktober 1994 im Süddeutschen Rundfunk in der Reihe Heute im Gespräch, in: Theodor Eschenburg, Letzten Endes meine ich doch. Erinnerungen 1933–1999, Berlin 2000, S. 253–265.

6 Vgl. mit Verweisen auf die einschlägige Forschung Manfred G. Schmidt, Das politische Leistungsprofil der Demokratien, in: Michael Th. Greven (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens? (20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft), Opladen 1998, S. 181–199, hier S. 188.

7 Roland Sturm, Zur Reform des Bundesrates. Lehren eines internationalen Vergleiches der Zweiten Kammern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 29–30/2003, S. 24–31, hier S. 25.

8 Vgl. den Überblick bei Hans Meyer (Hrsg.), Abstimmungskonflikt im Bundesrat im Spiegel der Staatsrechtslehre, Baden-Baden 2003.

9 Vgl. 2 BvF 1/02 vom 18. Dezember 2002 mit den abweichenden Meinungen der Richterinnen Osterloh und Lübbe-Wolff.

der Kohl-Regierung 1997/98 durch den SPD-dominierten Bundesrat augenfällig, die maßgeblich zum damaligen Eindruck des Reformstaus beitrug.

Der Bundesrat firmiert derzeit also vornehmlich als negativ besetzte Institution eines ohnehin maroden und reformunfähigen Verfassungsganzen. Dabei ist es gerade der Eindruck politischen Stillstands, der auf den Einfluss eines „machtpervers"[10] instrumentalisierten Bundesrates zurückgeführt wird und diesen zum Objekt kritischer Analysen und Reformvorschläge macht. Seine Entwicklung zur faktischen „Zweiten Kammer"[11] und die des Vermittlungsausschusses zur faktischen Nebenregierung[12] soll, wenn nicht rückgängig gemacht, so doch abgemildert werden, und die Parteipolitisierung soll eingedämmt werden.[13] All dies sind aber keine wirklich neuen Themen. Die Festschreibung des Bundesrates im Grundgesetz[14] begründete eine Pfadabhängigkeit der Entwicklung des deutschen Bundesstaates nach 1949[15] und provozierte mit schöner Regelmäßigkeit Kontroversen über die verfassungskonforme und funktional angemessene Rolle des Bundesrates.[16] Schon früh war es die Frage einer Ausweitung der Zustimmungsbedürftigkeit,[17] an der sich die Diskussion – Wahrung der föderalen Interessen der Länder und Einbringen ihrer Verwaltungsexpertise einerseits und Ausspielen der parteipolitischen Karte im Bundesrat und der damit verbundenen Bundespolitisierung der Landtagswahlen andererseits – entzündete.[18] Unmittelbar damit verknüpft war die Frage nach der Organqualität des Bundesrates[19] und die Kritik an der Machtfülle eines nur mittelbar legitimierten, faktischen Mitgesetzgebers – Probleme, die seit den siebziger Jahren[20] besonders virulent sind, weil immer wieder so genannte „umgekehrte Mehrheiten" in Bundestag und Bundesrat das Regieren auf Bundesebene erschwerten. Gleichwohl sahen weder die „Enquete-Kommission Verfassungsreform"[21] in den siebziger Jahren noch die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat[22] in den neunziger Jahren einen Anlass dafür, die verfassungsrechtlichen Stellschrauben für den Bundesrat neu zu justieren.

Sind die jüngsten Angriffe auf den Bundesrat also nicht mehr als die übliche Kakophonie, welche die Debatte um den Föderalismus seit 1949 begleitet?[23] Oder steckt diesmal mehr dahinter als ein

10 Theodor Eschenburg, Man muß den Leuten klarmachen: Ihr braucht Zäune – Gespräch mit Werner Birkenmaier und Stefan Geiger, erschienen am 22. Oktober 1994 in der Stuttgarter Zeitung, in: T. Eschenburg (Anm. 5), S. 267–274, hier S. 279. Eschenburg bezog den Vorwurf der Machtperversität auf die damalige Bundesratspolitik der SPD. Angesprochen auf ähnliche Praktiken des unionsbeherrschten Bundesrates in den siebziger Jahren differenzierte er dahingehend, dass es dem Bundesrat damals auch um politische Inhalte gegangen sei, nicht aber um den Sturz der Bundesregierung – genau dies aber sei das Ziel von Oppositionsführer Oskar Lafontaine (SPD) gewesen. Mit der Wahrnehmung der Interessen der Länder habe dies somit nichts zu tun.

11 Hans Hugo Klein, Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland – die „Zweite Kammer", in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), 108 (1983), S. 329 ff.; Dieter Wyduckel, Der Bundesrat als Zweite Kammer. Zur verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesrats im Gesetzgebungsverfahren, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 42 (1989), S. 181–192.

12 Vgl. differenzierend Thomas Bauer, Der Vermittlungsausschuss. Politik zwischen Konkurrenz und Konsens, Diss. Bremen 1998, sowie Roland Lhotta, Konsens und Konkurrenz in der konstitutionellen Ökonomie bikameraler Verhandlungsdemokratie. Der Vermittlungsausschuss als effiziente Institution politischer Deliberation, in: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2000, S. 79–103.

13 Mögliche Optionen einer aktuellen Bundesratsreform werden – mit berechtigt skeptischem Unterton – diskutiert bei R. Sturm (Anm. 7).

14 Vgl. Rudolf Morsey, Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, hrsg. vom Bundesrat, Bad Honnef–Darmstadt 1974, S. 63–77

15 Vgl. Gerhard Lehmbruch, Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: ders./Arthur Benz (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (PVS-Sonderheft 32/2001), Wiesbaden 2002, S. 53–110.

16 Aus staatsrechtlicher Sicht Stefan Oeter, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz, Tübingen 1998, S. 465 ff., sowie Rudolf Dolzer/Michael Sachs, Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), 58 (1999), S. 7 ff. bzw. S. 39 ff.

17 Dieses Problem war von Anfang an präsent. Vgl. Jakob Kratzer, Zustimmungsgesetze, in: AöR, 77 (1951/52), S. 266–283; Hans Schneider, Die Zustimmung des Bundesrates zu Gesetzen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), (1953), S. 257–261; Harry Rohwer-Kahlmann, Verfassungsrechtliche Schranken der Zustimmungsgesetze, in: AöR, 79 (1953/54), S. 208–226, sowie das umfassende Rechtsgutachten von Fritz Ossenbühl, Die Zustimmung des Bundesrates beim Erlass von Bundesrecht, in: AöR, 99 (1974), S. 369–436.

18 Vgl. Heinz Laufer/Ursula Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1998, S. 189 ff.

19 Vgl. hierzu Hans Pollmann, Repräsentation und Organschaft. Eine Untersuchung zur verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1969.

20 Vgl. hierzu Rolf Seeliger (Hrsg.), Der Bundesrat als Blockadeinstrument der Union. Kritische Anmerkungen zur Obstruktionspolitik der CDU/CSU im Bundesrat, München 1982, sowie Friedrich Karl Fromme, Gesetzgebung im Widerstreit. Wer beherrscht den Bundesrat? Die Kontroverse seit 1969, Bonn 1980[2].

21 Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 7/5924, S. 95 ff.

22 Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 30 ff. Die Länder votierten allerdings sogar für eine Verstärkung des Gewichts eines qualifizierten Einspruchs des Bundesrates; vgl. ebd., S. 40.

23 Vgl. hierzu Roland Lhotta, Der „verkorkste Bundesstaat". Anmerkungen zur bundesstaatlichen Reformdis-

Strohfeuer, das spätestens dann schnell wieder ausgetreten wird, wenn das institutionelle Eigeninteresse der politischen Akteure in Bund und Ländern obsiegt?[24] Vor allem: Ist die Kritik am Bundesrat wirklich berechtigt? Und wo lässt sich der „richtige“ Platz des Bundesrates im parlamentarischen Bundesstaat verorten?

Zur institutionellen Logik bikameraler Systeme

Das institutionelle System der Bundesrepublik mit seinen widerstreitenden Strukturprinzipien Parteienwettbewerb und Konsensherstellung ist – zumindest in Krisenzeiten – dem Problemdruck scheinbar kaum gewachsen. Das dem Parteienwettbewerb inhärente Einklagen von Handlungsbedarf und der Vorwurf des „Blockierens“ an die parteipolitische Konkurrenz führt letztlich in einen Teufelskreis, wie ihn Dieter Grimm zutreffend beschrieben hat: „Wo dagegen Einigungszwänge herrschen, wird das Publikum auf eine harte Geduldsprobe gestellt. Die Parteien selber haben es durch die ständige Beschwörung von Handlungsbedarf in Erwartung vesetzt und können diesen dann wegen der hohen Konsensschwellen nicht schnell genug decken. In Reaktion auf den wachsenden Unmut überbieten sie einander an Blockadevorwürfen, die sich schließlich für keine Seite mehr rentieren, sondern nur noch die Verstimmung im Publikum steigern. Diese schlägt dann nicht mehr bestimmten Parteien oder Politikern entgegen. Sie erfasst vielmehr ‚die Politik‘ insgesamt. Das gilt erst recht in Umbruchzeiten wie der jetzigen, die bewährten Problemlösungen den Boden entziehen und in der Bevölkerung Zukunftsängste erzeugen. (. . .) Während an Rezepten Mangel herrscht, wächst das Konfliktpotential. Zwingt dann das institutionelle Arrangement beide Seiten zur Verständigung, kommt entweder keine Einigung oder nur eine verwässerte Lösung zustande. (. . .) Was geschieht, wirkt angesichts der Größe der Herausforderung zu klein und erfolgt meist so spät, dass der Eindruck des Immobilismus bestehen bleibt.“[25] Eine Politik des „reformlosen Wandels“[26] und der evolutiven Modernisierung des Staates[27] mag für „Normalzeiten“ eine durchaus taugliche und akzeptable Strategie sein. In Krisenzeiten steigen jedoch die Erwartungen, und der Problemdruck verhält sich in der Perzeption einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit umgekehrt proportional zur Lösungsfähigkeit des politischen Systems und seiner Institutionen.[28] „Constitutional Engineering“[29] und innovative Institutionspolitiken[30] sind dann das Gebot der Stunde, um den etwaigen Immobilismus zu kompensieren.

Die Politikwissenschaft hat unter dem Eindruck eines solchen Immobilismus verschiedene Theorieansätze entwickelt, mit denen die begrenzte Problemlösungsfähigkeit des deutschen Föderalismus erklärt werden kann.[31] Vergleichende Studien zum Regieren in Demokratien zeigen zudem, dass der „Preis des Föderalismus“[32] in der Bundesrepublik vor allem hinsichtlich der Effektivität und Effizienz zu entrichten ist.[33] Regieren in der Bundesrepublik spielt sich in einem institutionellen Kontext ab, der treffend mit dem Begriff der „föderalistischen Konsensusdemokratie“[34] um-

kussion, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 24 (1993), S. 117–132, sowie Rainer-Olaf Schultze, Föderalismusreform in Deutschland. Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen, in: Zeitschrift für Politik, 46 (1999), S. 173–194. Zur aktuellen Diskussion in Sachen Föderalismusreform vgl. Thomas Fischer/Martin Große Hüttemann, Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden 2001, S. 128–142, und die Ausgabe der APuZ B 29–30/2003.

24 Vgl. hierzu Arthur Benz, Verfassungsreform als politischer Prozess. Politikwissenschaftliche Anmerkungen zur aktuellen Revision des Grundgesetzes, in: DÖV, (1993), S. 881–889, sowie Roland Lhotta, Verfassungsreform und Verfassungstheorie: Ein Diskurs unter Abwesenden?, in: ZParl, 29 (1998), S. 159–179.

25 Dieter Grimm, die bundesstaatliche Verfassung – eine Politikblockade?, in: ders., Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen, München 2001, S. 139–150, hier S. 147 f.

26 Roland Czada, Reformloser Wandel. Stabilität und Anpassung im politischen Akteursystem der Bundesrepublik, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven (PVS-Sonderheft 30/1999), Opladen – Wiesbaden 1999, S. 397–412.

27 Vgl. Joachim Jens Hesse/Arthur Benz, Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1990.

28 Vgl. D. Grimm (Anm. 25), S. 147 f.

29 Keith G. Banting/Richard Simeon, Introduction. The Politics of Constitutional Change, in: dies., Redesigning the State. The Politics of Constitutional Change, S. 1–29, hier S. 5, sowie Rainer-Olaf Schultze, Verfassungsreform als Prozeß, in: ZParl, 28 (1997), S. 502–520, hier S. 515 ff.

30 Vgl. Roland Lhotta, Effiziente Kompetenzallokation als institutionenpolitisches Entdeckungsverfahren? Überlegungen am Beispiel der Sicherheitskooperationen von BGS und Länderpolizeien, in: Die Verwaltung, 36 (2003), S. 171–196.

31 Vgl. jetzt umfassend Ute Wachendorfer-Schmidt, Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, Wiesbaden 2003.

32 Zuerst Paul E. Peterson, The Price of Federalism, Washington, D.C. 1995; vgl. auch Ute Wachendorfer-Schmidt, Der Preis des Föderalismus in Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 40 (1999), S. 3–39, sowie Uwe Wagschal/Hans Rentsch, Der Preis des Föderalismus, Zürich 2003.

33 Vgl. Manfred G. Schmidt, Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1992, S. 191.

34 Ders., Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen 2000^3, S. 345.

schrieben wird. Dieser Systemtypus zeichnet sich durch institutionelle Charakteristika aus,[35] die zur „Fesselung der Legislative und der Exekutive durch machtaufteilende und gewaltenbalancierende Einrichtungen", mithin zur „Mäßigung der Demokratie"[36] beitragen. Ein wesentliches Element ist dabei der Zwang zur Konsensbildung, der den politischen Akteuren auf bundes- und gliedstaatlicher Ebene „Vetopunkte" eröffnet.

Bikamerale Systeme, insbesondere solche mit einer starken Zweiten Kammer, enthalten eine Vielzahl solcher „Vetopunkte": Dabei handelt es sich um konstitutionelle „Opportunitätsstrukturen",[37] deren Inanspruchnahme der Entscheidung der politischen Akteure obliegt. Institutionen besitzen also nicht per se Vetoeffekte, sondern politische Akteure können sich dieser Vetopotentiale bedienen.[38] Das bedeutet aber, dass für den Erfolg oder das Scheitern einer demokratisch verantwortungs- und sachlich sinnvollen Reformpolitik nicht nur Strukturbrüche und/oder institutionelle „Geburtsfehler"[39] verantwortlich sind, sondern auch Konkurrenzstil und Kooperationsfähigkeit der Parteien und ihrer Akteure.[40]

Werden die Vetopunkte von politischen Akteuren aktiviert, führt dies in bikameralen Systemen zu Kompromisszwängen und partiellen oder auch totalen Blockaden der (Regierungs-)Politik. Dies lässt sich normativ unterschiedlich bewerten. Einerseits werden Zweite Kammern als Institutionen zur Milderung mehrheitsdemokratischer Politik – und somit als ein Strukturmerkmal konsensdemokratischer Systeme – verstanden. Ihnen wird ein „Potential der Politikverzögerung"[41] zugeschrieben – und unter bestimmten Bedingungen *sollen* sie durchaus auch „blockieren" können, um Kompromisse zu erzwingen.[42] Anderseits wird Zweiten Kammern die Funktion attestiert, zu einer verstärkten Legitimation des Gesamtsystems beizutragen. Diese scheint aber gerade dann zu leiden, wenn sie die Rolle eines Veto-Players[43] übernehmen und dabei Entscheidungskosten sowie eine „verwässerte Gesetzgebung" produzieren – was zu dem Vorwurf der Reformverzögerung, suboptimaler Problemlösung und damit der Verletzung des Gemeinwohls führt.[44] Kontrolle und Mitregierung des Bundesrates scheinen also partiell inkompatiblen Legitimitätskriterien unterworfen zu sein. Insofern mag es angebracht sein, den Blick auf Zahlen und Fakten zu lenken, die das Verhalten des Bundesrates bei der Gesetzgebung sowie beim Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften verdeutlichen.

Das Abstimmungsverhalten des Bundesrates bei zustimmungsbedürftiger Rechtsetzung des Bundes

Die verfassungsrechtlich vorgeschriebene, in der Intensität nach Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen abgestufte Mitwirkung der Zweiten Kammer hat nachhaltige Auswirkungen sowohl auf den politischen Prozess als auch auf den Inhalt der Gesetzgebung. Kann man aber auch von ostinaten Blockaden und von Reformverhinderung sprechen? Gewiss, der Bundesrat ist der wichtigste Ort der Aufgabenverschränkung von Bund und Ländern, wo die „Ingerenzrechte der Länder gegenüber dem Bund gebündelt sind"[45] – und zwar in einer Weise, dass sie im Fall der Zustimmungsgesetze die Qualität einer Veto-Power erlangen, im Falle der Einspruchsgesetze eine zumindest retardierende Wirkung haben. Allerdings ist auch bei Einspruchsgesetzen eine absolute Vetomacht möglich, wenn im Bundestag nur knappe Mehrheitsverhältnisse herrschen, im Bundesrat dagegen die Opposition über eine komfortable Zweidrittelmehrheit verfügt und der Bundestag nicht in der Lage ist, einen Einspruch des Bundesrates mit gleicher Mehrheit zurückzuweisen. Versteht man Gesetzgebung als konstitutiven Bestandteil des

35 Vgl. Arend Lijphart, Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven-London 1999, S. 312 ff.
36 M. G. Schmidt (Anm. 34), S. 350 f.
37 Tanja Börzel, Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?, in: PVS, 41 (2000), S. 225–250, hier S. 228.
38 Vgl. André Kaiser, Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: ZParl, 29 (1998), S. 525–541, hier S. 536 ff.
39 Heidrun Abromeit, Der verkappte Einheitsstaat, Opladen 1992, S. 33 ff.
40 Vgl. Winfried Steffani, Der parlamentarische Bundesstaat als Demokratie, in: ZParl, 30 (1999), S. 980–998, hier S. 998.
41 Gisela Riescher, Do Second Chambers Matter? Fragen und Ergebnisse zum internationalen Vergleich bikameraler Systeme, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001, Tübingen 2001, S. 87–98, hier S. 89.
42 Vgl. D. Grimm (Anm. 25), S. 139.
43 Vgl. George Tsebelis, Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science, 25 (1995), S. 289–325.
44 Vgl. Robert E. Goodin, Institutionalizing the Public Interest. The Defense of Deadlock and Beyond, in: American Political Science Review, 90 (1996), S. 331–342, hier S. 331.
45 Roman Herzog, Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II, Heidelberg 1987, S. 467–488, hier S. 472, Rz. 11. *Anmerkung des Verfassers:* Bei den Ingerenzrechten handelt es sich um Einflussrechte.

Tabelle 1: Einspruchs- und Zustimmungsgesetze im Bundesrat, 1. bis 14. Legislaturperiode

Legislaturperiode	Vom Bundestag beschlossene und dem Bundesrat zugeleitete Gesetzesvorlagen	Gesetzesvorlagen: Einspruchsgesetze	Einsprüche des Bundesrates	Gesetzesvorlagen: Zustimmungsgesetze	Versagte Zustimmung des Bundesrates
1. 1949–1953	559	317	1	228	12
2. 1953–1957	518	256	1	254	11
3. 1957–1961	428	188	3	236	4
4. 1961–1965	429	198	–	227	7
5. 1965–1969	461	229	–	224	10
6. 1969–1972	334	161	1	172	3
7. 1972–1976	516	237	5	269	19
8. 1976–1980	354	157	7	182	15
9. 1980–1983	139	65	7	71	6
10. 1983–1987	320	128	–	192	–
11. 1987–1990	369	164	1	202	1
12. 1990–1994	507	211	5	282	21
13. 1994–1998	565	223	13	328	22
14. 1998–2002	558	247	5	296	19

Quelle: http://www.bundesrat.de/PDundF/index.html

Regierens im Bundesstaat[46], fungiert die Zweite Kammer in der Bundesrepublik offenkundig als bundespolitische Regierungsinstitution;[47] welche zwar die von Alexis de Tocqueville befürchtete „Tyrannei der Mehrheit“[48] bändigen kann, im Extremfall aber die „Tyrannei der umgekehrten Mehrheit“ im Bundesrat ermöglicht. Bislang ist noch jede Bundesregierung von der Kooperation auch solcher Länderregierungen abhängig gewesen, die nur zum Teil oder gar nicht der parteipolitischen Zusammensetzung der Koalition im Bund entsprachen.[49] Berücksichtigt man, dass der durchschnittliche Anteil der Zustimmungsgesetze in der 1. bis 14. Legislaturperiode 53,2 Prozent betrug, dann kann man in der Tat davon sprechen, dass der Bundesrat eine „Mitregierung“ der Länder auf Bundesebene ermöglicht.[50] Wie *Tabelle 1* zeigt, bedeutet „Mitregierung“ aber durchaus nicht permanente Blockade und Zustimmungsverweigerung,[51] sondern vor allem inhaltliche Einflussnahme.

Zudem bleibt zu berücksichtigen, dass im Falle einer Entscheidungsblockade die außerordentlich effektive „Scharnierinstitution“ Vermittlungsausschuss zur Verfügung steht. Dessen Tätigkeit weist eine sehr hohe Erfolgsquote auf, so dass die Zahl der tatsächlich scheiternden Gesetze insgesamt außerordentlich gering ist.[52] Dem stehen die quantitativ wenigen, qualitativ aber bedeutsamen Fälle gegenüber, in denen der Bundesrat herausragende Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung und der Mehrheitsfraktionen aus Gründen parteipolitischer Opposition blockiert hat. Ob man aus dieser in den siebziger Jahren einsetzenden expliziten Politisierung des Vetos im Bundesrat eine stärkere Abhängigkeit der Bundesregierung folgern kann, da dieses sich nunmehr stärker auf die materielle Politik richtete und nicht mehr auf die Verwaltungsvorschriften und damit den Gesetzesvollzug wie noch in den fünfziger und sechziger Jahren,[53] ist allerdings zweifelhaft. Letzteres lässt sich nämlich weder aus der Bundesratsstatistik noch aus der für diese Zeit referierten Praxis ableiten. Zwar war und ist die Beteiligung des Bundesrates an der Verwaltung des Bundes immer noch ein Hauptgrund für die Zustimmungsbedürftigkeit,[54] es kommt dadurch aber nicht ständig zu Konflikten. Vielmehr hatten Bund und Länder ein ausgeprägtes Interesse an der einheitlichen Ausführung von Bundesgesetzen, weshalb Verwaltungsvorschriften des Bundes

46 Vgl. Wilhelm Hennis, Aufgaben einer modernen Regierungslehre, in: ders., Regieren im modernen Staat. Politikwissenschaftliche Abhandlungen I, Tübingen 2000, S. 142–168, hier S. 146.

47 Vgl. R. Herzog (Anm. 45), S. 481 ff., Rz. 33–42.

48 Vgl. Alexis de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika, ausgewählt und herausgegeben von J. P. Mayer, Stuttgart 1985, S. 139 ff.

49 Vgl. für entsprechende Berechnungen T. Bauer (Anm. 12), S. 110.

50 Zur formalen Seite dieser „Mitregierung“ vgl. H. Laufer/U. Münch (Anm. 18), S. 181 ff.

51 Vgl. hierzu Thomas König/Thomas Bräuninger, Wie wichtig sind die Länder für die Politik der Bundesregierung bei der Einspruchs- und Zustimmungsgesetzgebung?, in: ZParl, (1997), S. 605–628; Thomas König, Politikverflechtung oder Parteienblockade? Das Potential für politischen Wandel im deutschen Zweikammersystem, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, 8 (1997), S. 135–159.

52 Vgl. hierzu T. Bauer (Anm. 12) sowie R. Lhotta (Anm. 12).

53 Vgl. Roland Sturm, Föderalismus in Deutschland, Opladen 2001, S. 63 f.

54 Vgl. Heiderose Kilper/Roland Lhotta, Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung (Grundwissen Politik, Bd. 15), Opladen 1996, S. 170 ff.

Tabelle 2: Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften im Bundesrat, 1. bis 14. Legislaturperiode

Legislaturperiode	RVO*	Zustimmung zur RVO versagt	Allgemeine Verwaltungs-vorschriften	Zustimmung zur Verwaltungsvorschrift versagt
1. 1949–1953	426	6	110	2
2. 1953–1957	579	12	66	1
3. 1957–1961	471	9	58	–
4. 1961–1965	550	2	72	–
5. 1965–1969	525	2	62	–
6. 1969–1972	471	2	60	–
7. 1972–1976	680	–	81	–
8. 1976–1980	554	2	78	–
9. 1980–1983	298	5	45	1
10. 1983–1987	448	2	71	–
11. 1987–1990	546	1	61	–
12. 1990–1994	639	1	47	1
13. 1994–1998	619	5	69	1
14. 1998–2002	504	3	58	1

* Rechtsverordnung
Quelle: http://www.bundesrat.de/PDundF/index.html

nicht nur reichlich eingesetzt, sondern auch von den Ländern akzeptiert wurden – was im Übrigen auch als Indikator für die wirksame Koordination auf der dritten Ebene gelten darf.[55] Wenn überhaupt, kann man eine gewisse „Widerborstigkeit" des Bundesrates nur bei Rechtsverordnungen konstatieren, denen in der ersten bis dritten Legislaturperiode gelegentlich die Zustimmung verweigert wurde (vgl. *Tabelle 2*).

Angesichts der überaus erfolgreichen und kooperativen Mitregierung des Bundesrates beim Abschluss von Gesetzgebungsvorhaben und bei der Mitwirkung an der Verwaltung erstaunt es, dass diese positive Bilanz in der öffentlichen Diskussion regelmäßig ignoriert wird und stattdessen die wenigen Fälle tatsächlicher Blockade[56] geradezu aufgebauscht werden. Demnach produziere die „legale Prämie"[57] auf den Machtbesitz im Bundesrat nichtlegitime Folgen für das Gemeinwesen und „vergewaltige" die demokratische, direkt vom Volk legitimierte parlamentarische Mehrheit im Bundestag. Zugleich ist aber zu lesen, es sei „im demokratischen Parteienstaat legitim, auch den Bundesrat als Instrument der Opposition zu verwenden, wenn es um grundlegende Entscheidungen für das Gesamtsystem geht. Das Recht auf verfassungsmäßige Ausübung einer Opposition gehört zu den unantastbaren Bestandteilen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Die dem Bundesrat für seine Aufgaben im politischen Prozess zur Verfügung stehenden Einrichtungen und Kompetenzen lassen es zu, dass der Bundesrat oppositionelle Funktionen ausübt"[58]. Legal? Legitim? Legal und auch legitim? Legal, aber nicht legitim?[59] Die Parameter demokratisch legitimen Regierens im Bikameralismus sind offenkundig unklar. Davon zeugt auch die bemerkenswerte Verschiebung in der zweiten Auflage von Gerhard Lehmbruchs „Parteienwettbewerb im Bundesstaat": Lehmbruch sieht just diese Parteienkonkurrenz, wie sie sich auch im Bundesrat speziell bei umgekehrten Mehrheiten manifestiert, nicht mehr in erster Linie von einer „Legitimitätslücke" bedroht, sondern spricht nunmehr von einer „Effektivitätslücke"[60]. Die Legitimitätswurde jedoch nicht durch die Effektivitätslücke substituiert. Vielmehr stellt die Effektivitätslücke eine qualitative Variante der Legitimitätslücke dar; denn in der Perzeption weiter Teile der Öffentlichkeit nimmt der Bundesrat die ihm zugedachten Funktionen – Legitimation des Gesamtsystems, Kontrolle, Beteiligung der Länder an der Willensbildung des Bundes – nicht mehr zufriedenstellend wahr, weil Kontrolle und Mitregierung zwar legal, aber nicht mehr legitim – da exzessiv – ausgeübt würden und dies zu Effektivitätsverlusten des Regierens auf Bundesebene führe.

55 Vgl. Willi Blümel, Verwaltungszuständigkeit, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland IV, Heidelberg 1990, S. 857–963, hier S. 879, Rz. 39.
56 Eine kurze Auflistung der bekanntesten Fälle bei H. Laufer/U. Münch (Anm. 18), S. 191.
57 Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, Berlin 1993[5], S. 33.
58 H. Laufer/U. Münch (Anm. 18), S. 195.
59 Theodor Eschenburg, Die Demokratie kann viel ertragen, man muss nur zäh bleiben, in: ders. (Anm. 5), S. 278.
60 Gerhard Lehmbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1998[2], S. 179.

Widerstreitende Legitimitätsparameter

Gleichwohl ist es angebracht, das gerade skizzierte Legitimitätsdilemma zwischen Kontrolle und Mitregierung zu relativieren. Das Regieren im Bundesstaat wird nämlich stets anhand normativer Kriterien beurteilt. Dies birgt ein erhebliches Risiko, weil das Merkmal der „Richtigkeit" und damit ein Wahrheitsanspruch in die Reformdiskussion eingeführt wird.[61] Und sobald ein diffuses und aktionistisches Verständnis von Reform zum Parameter legitimen Regierens schlechthin wird, gerät in der Tat jeder Konsens zum Nonsens, weil er sich als Ausdruck von Stillstand stilisieren lässt. Analog gilt dies für Institutionen der föderalen Konsensdemokratie wie den Bundesrat. Es bleibt aber daran zu erinnern (und hierauf hat Arthur Benz zutreffend hingewiesen), „dass Reformbedarf niemals objektiv existiert". Vielmehr müssten sich Ziele der Reformpolitik stets aus dem demokratischen Prozess ergeben[62]. Im Rahmen dieses demokratischen Prozesses sind aber verschiedene – durch die konstitutionellen „Opportunitätsstrukturen" ermöglichte und damit legale – Handlungsstrategien denkbar, deren sich die parteipolitisch affizierten bundesstaatlichen Akteure bedienen können: „Die Handlungsstrategien sich verändernder Parteien innerhalb eines sich gleichfalls immer wieder verändernden Parteiensystems bilden demnach in jedem pluralistisch demokratischen System eine Variable, deren Entfaltungsspielraum weniger durch die vor- und aufgegebenen Verfassungsstrukturen als vielmehr durch Politikintentionen bestimmt werden."[63] Die Auswirkungen lassen sich – wie die (normative) institutionelle Ökonomie bikameraler Systeme beim Vergleich moderner Bundesstaaten zeigt[64] – mit dem Begriff der *effizienten* und der *redistributiven* Institutionen[65] beschreiben. Aber es müssen letztlich alle (Reform-)Pläne scheitern, die das Handeln der parteipolitischen Akteure durch rational (nach wessen Ratio eigentlich?) konstruierte, das allgemeine Wohl „besser" befördernde Institutionen auszugleichen versuchen. Damit begeht man den Fehler, die Meinung einer – ohnehin volatilen – Mehrheit aufgrund ihrer vermuteten oder suggerierten größeren Nähe zum Gemeinwohl als die einzig richtige zu begreifen.[66] Dies widerspricht aber dem Grundgedanken einer gewaltenteilenden Mischverfassung,[67] der gerade in föderalen Konsensusdemokratien stark präsent ist und für den die Institution des Bundesrates ein herausragendes Beispiel ist.

Es bleibt somit festzuhalten: „Von den Blockademöglichkeiten, die Regierungssysteme mit echten zweiten Kammern bieten, sind wir in der Bundesrepublik weit entfernt. (. . .) Der Bundesrat ist eine für die Regierungspolitik gelegentlich sicher unbequeme Hürde. Er kann aber nie die gesamte Regierungspolitik zum Stillstand bringen oder gar die Regierung stürzen."[68] Der Bundesrat ist kein ostinater Veto-Player, nicht einmal in Phasen umgekehrter Mehrheiten. Ursula Münch und Heinz Laufer ist zuzustimmen: Der Schluss wäre falsch, „dass der Bundesrat unter dem Deckmantel der ‚Sachbezogenheit' zum großen Verhinderer im politischen System der Bundesrepublik würde. Seine Vorgehensweise und Orientierung wirken durchaus positiv auf die Funktionsfähigkeit des Systems; sie stabilisieren, verbessern und bewahren es. Wenn sie jedoch kaum verändernde, reformierende Auswirkungen haben, ist dies darauf zurückzuführen, daß der Bundesrat grundsätzlich ein Mitwirkungsorgan und eben kein Leitungsorgan im Regierungssystem darstellt."[69] Reform an sich ist kein Signum „guten" Regierens, dem man mit fragwürdigen Legitimitätskriterien hinterherhecheln muss. Es ist einer der Grundgedanken des Bikameralismus und der Mischverfassung, einer solchen kurzatmigen (Reform-)Politik ein retardierendes und moderierendes Element beizugeben. In der gegenwärtigen Reformdiskussion könnte eine Rückbesinnung auf dieses Prinzip nicht schaden.

61 Vgl. Roland Lhotta, Der „lästige" Föderalismus. Überlegungen zum konsensuellen „deadlock" am Beispiel von Bundesrat und Vermittlungsausschuß, in: Ursula Männle (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, Baden-Baden 1998, S. 79–92, hier S. 87.

62 Vgl. Arthur Benz, Reformmotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat, in: APuZ, B 29–30/2003, S. 32–38, hier S. 32.

63 W. Steffani (Anm. 40), S. 992.

64 Vgl. Saul Levmore, Bicameralism: When are two Decisions better than one?, in: International Review, of Law and Economics, 12 (1992), S. 145–162; William H. Riker, The Justification of Bicameralism, in: International Political Science Review, 13 (1992), S. 101–116; ders., The Merits of Bicameralism, in: International Review of Law and Economics, 12 (1992), S. 166–168.

65 Vgl. George Tsebelis/Jeanette Money, Bicameralism, Cambridge 1997, S. 16.

66 In diesem Kontext treffend die Bemerkung von H. Abromeit: „Demokratie mit der einfachen Mehrheitsregel gleichzusetzen, ist durch nichts gerechtfertigt als durch Ungeduld." Vgl. Heidrun Abromeit, Volkssouveränität, Parlamentssouveränität, Verfasungssouveränität. Drei Realmodelle der Legimitation staatlichen Handelns, in: PVS, 36 (1995), S. 49 – 66, hier S. 51.

67 Vgl. Dolf Sternberger, Die neue Politie. Vorschläge zu einer Revision der Lehre vom Verfassungsstaat, in: ders., Verfassungspatriotismus, Frankfurt/M. 1990, S. 156–231 sowie mit Blick auf den Bikameralismus R. Lhotta (Anm. 12), S. 96.

68 R. Sturm (Anm. 53), S. 66.

69 H. Laufer/U. Münch (Anm. 18), S. 190.

Sabine Kropp

Regieren als informaler Prozess

Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Bundesregierung

Informalität als Schlüsselkategorie der Koalitions- und Parlamentsforschung

Formale Institutionen wie Gesetze oder Verfassungsorgane bilden die Realität des Regierens nur unvollständig ab. In allen politischen Systemen pflegen sich informale Regeln einzuspielen, welche diese nicht nur ergänzen und miteinander verknüpfen, sondern auch definieren, wie die Macht unter den Akteuren realiter verteilt ist. Informales Regieren kann auf der Grundlage soziologischer Theorien einerseits als Ausdruck verinnerlichter, habitualisierter Rollen der politischen Akteure und ihrer Sozialisation interpretiert werden. Aus neoinstitutionalistischer Sicht[1] lassen sich informale Regierungspraktiken andererseits auch als eine strategische Antwort der handelnden Akteure auf die je unterschiedlichen institutionellen Konfigurationen von Regierungssystemen begreifen. Demnach bilden die Institutionen lediglich Handlungskorridore aus, innerhalb derer politische Akteure über Spielräume verfügen.[2] Um Handlungsunsicherheiten zu reduzieren, werden die zwischen den formalen und rechtlich gesatzten Institutionen regelungsoffen verbleibenden Bereiche durch informale Regeln gleichsam „verfugt“.

Gerade wenn ein Regierungssystem wie das deutsche stark fragmentiert ist und somit unterschiedliche Handlungsebenen – z. B. innerparteiliche und föderale Konflikte, Koalitionskompromisse und die Willensbildung in der Fraktion oder in europäischen Institutionen – ausbalanciert und miteinander verbunden werden müssen, bilden sich mehr oder weniger regelhafte, in vielen Fällen aber nicht rechtlich verfasste und daher anpassungsfähige Entscheidungs- und Handlungsmuster aus; diese verdichten sich wiederum selbst zu normativen Verhaltenserwartungen. Dies trifft insbesondere auf Koalitionen zu, die zur Konsensbildung eine ganze Reihe solcher Handlungsebenen berücksichtigen müssen. In Regierungsbündnissen sind zudem verhandlungsdemokratische Verfahren eingebaut: Diese setzen informelle Absprachen voraus; sie gehen einher mit Prozessen politischen Tauschs und wenig transparenten Entscheidungsverläufen, von denen die Öffentlichkeit weitgehend ausgeschlossen ist.

Informales Regieren in Koalitionen erfordert „Verhandlungsführungen“ und Vorentscheider bzw. „Grenzstellenakteure“, welche die wichtigsten Handlungsebenen einander zuordnen. So gilt es beispielsweise Kompromisse, die in Koalitionsrunden erzielt werden, innerparteilich und in die Fraktion hinein zu vermitteln. Damit drohen aber Einflusspotential und Autorität aus den formalen Institutionen, insbesondere aus den Parlamenten, auf wenige zentrale Spieler verlagert zu werden.[3] Daher gebührt den Beziehungsmustern und Legitimationsketten zwischen diesen zentralen Spielern und den formal entscheidungsbefugten Institutionen besondere Aufmerksamkeit. Zu solchen Spitzenakteuren zählen in Koalitionen insbesondere – oft in Personalunion – die Partei- und Fraktionsvorsitzenden, einzelne Regierungsmitglieder und aufgrund der föderalen Verflechtung auch Landespolitiker (z. B. Ministerpräsidenten).

Um wechselseitige Abhängigkeiten zwischen Akteuren deuten zu können, wird in der Parlamentarismusforschung mittlerweile häufig auf so genannte „Principal-Agent-Theorien“ zurückgegriffen, die ökonomischen Handlungsmodellen entlehnt sind; demnach verfolgen die an einem Delegationsverhältnis beteiligten Akteure ihre Eigeninteressen. Diesen Theorien zufolge sind die Chancen zur Informationsgewinnung zwischen dem „Prinzipal“ – in unserem Falle den regierungstragenden Fraktionen – und dem „Agenten“ – der Regierung und den Fraktionsführungen – asymmetrisch verteilt.[4] Grenzstellenakteure kön-

1 Vgl. für viele: Douglass C. North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge 1990.

2 Vgl. Fritz W. Scharpf, Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder 1997.

3 Vgl. Waldemar Schreckenberger, Sind wir auf dem Wege zu einem Parteienstaat? „Koalitionsrunden“ mit ihren Verabredungen als Symptom, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 5. Mai 1992, S. 12 f.

4 Vgl. Arthur Lupia/Mathew D. McCubbins, Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making, in: Legislative Studies Quarterly, 19 (1994), S. 361 – 384.

nen sich aus dieser Sicht im ungünstigen Falle den Legitimationsanforderungen ihrer „entsendenden" Institution entziehen – insbesondere dann, wenn unterschiedliche Interessen auf beiden Seiten gegeben sind, der Prinzipal nur über begrenzte Kontrollmöglichkeiten verfügt und sich keine alternativen Informationsquellen zu erschließen vermag.

Informale Regeln sind – *empirisch* gesehen – aus keinem politischen System wegzudenken. Sie werden *normativ* jedoch unterschiedlich bewertet. In steuerungstheoretischer Perspektive sorgen sie für die erforderliche Flexibilität im Regierungssystem, Vertreter verfassungsrechtlich-normativer Ansätze betrachten sie jedoch oft skeptisch: Entscheidungsprozesse würden intransparent, die Verantwortlichkeiten ließen sich nicht mehr eindeutig zuordnen und die formalen Institutionen würden über Gebühr abgewertet – so lauten die gängigsten Monita. Insbesondere die Parlamente seien die Verlierer der informalen Regierungspraxis, da sie nurmehr ex post – nachdem Vorentscheidungen unter exekutiver Führerschaft fast unverrückbar ausgehandelt worden seien – als ratifizierende Instanzen auf den Plan träten. Damit würden aber gerade die einzigen Institutionen, welche in Deutschland der Volkssouveränität Ausdruck verleihen, in demokratietheoretisch bedenklicher Weise abgewertet.[5]

Informale Regierungspraktiken können formale Institutionen stützen und „verkitten". Problematisch werden sie, wenn sie das Institutionengefüge zu unterwandern beginnen oder wenn politische Akteure Parallelstrukturen ausbilden, ihr Handeln sich damit nicht mehr durch formale Institutionen legitimieren lässt oder gar der Rechtsförmigkeit entbehrt. Die Grenzlinie zu fragwürdigen Mustern von Informalität ist oft nur schwer auszumachen und wird von den verschiedenen wissenschaftlichen Denkschulen unterschiedlich gesetzt. Dies ist ihrer jeweiligen methodischen und normativen Annäherung an das Thema geschuldet: Steuerungstheoretische Ansätze sind an effektivem und effizientem Entscheiden interessiert; dagegen sind verfassungsrechtlich-normative und repräsentationstheoretische Ansätze stärker auf die Frage gerichtet, inwieweit die Grundsätze der Gleichheit von Einflusschancen und der Transparenz sowie der Legitimation von Entscheidungen eingehalten werden. Dieser Zugang bedingt tendenziell strengere Maßstäbe und ausgeprägtere Vorbehalte gegen jedwede Art informaler Auslagerung von Zuständigkeiten aus den Parlamenten.

Der rot-grünen Koalition im Bund wird attestiert, dass sie dem ohnehin beachtlichen Grad an „Informalisierung", wie er die exekutiven Entscheidungsprozesse in der Ära Helmut Kohl[6] kennzeichnete, keineswegs entgegengewirkt habe; die „Entparlamentarisierung" des Regierens sei seit ihrer Amtsübernahme vielmehr vorangeschritten. Neben der fortschreitenden Europäisierung von Entscheidungsprozessen[7] und den vielfach kritisierten Kommissionen und Beiräten wird – schon fast traditionell – das informale Koalitionsmanagement dafür verantwortlich gemacht, dass sich zwischen Regierung und regierungstragenden Fraktionen hierarchische Beziehungsmuster ausbilden.[8] Im parlamentarischen Regierungssystem finden jedoch Kontrolle und Einflussnahme innerhalb der durch wechselseitige Loyalitäten und den Wahlmodus „verschweißten" Regierungsmehrheit weitgehend abseits der Öffentlichkeit statt – was eine realistische Einschätzung mitunter erschwert. Informale Verflechtungen innerhalb der Regierungsmehrheit geben somit nicht nur Aufschluss darüber, wie sich die Kontrolle empirisch gestaltet; sie sind auch für die normative Einschätzung des Verhältnisses von Regierung und regierungstragenden Fraktionen in Koalitionen unverzichtbar. Informalität muss somit als eine Schlüsselkategorie der Parlaments- und Koalitionsforschung betrachtet werden.

Zur Entwicklung informaler Koalitionspolitik in der Bundesrepublik

Seit Bestehen der Bundesrepublik haben sich, wie auch in anderen europäischen Ländern, allmählich informale Regeln der Koalitionspolitik herausge-

5 Vgl. Dieter Grimm, Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen, München 2001, S. 320 ff. Zur abwägenden Beurteilung aus verfassungsrechtlicher Sicht vgl. Helmuth Schulze-Fielitz, Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie, Berlin 1984; zur „Entparlamentarisierung" durch informale Regeln vgl. S. 136.

6 Vgl. Philip Manow, Informalisierung und Parteipolitisierung. Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 27 (1996), S. 96 – 107.

7 Vgl. Andrew Moravcsik, Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang? Staat und Demokratie in der Europäischen Union, Baden-Baden 1997, S. 211 – 269.

8 Vgl. Karl-Rudolf Korte, In der Präsentationsdemokratie. Schröders Regierungsstil prägt die Berliner Republik, in: FAZ vom 26. Juli 2002, S. 6.

bildet.[9] Schon 1961 haben CDU/CSU und FDP auf Drängen des kleineren Koalitionspartners die erste schriftliche Koalitionsvereinbarung abgeschlossen. Seither sind solche Abkommen, welche die Verteilung von Ämtern, Entscheidungsregeln und gemeinsame Vorhaben bzw. Zugriffsrechte der Parteien in einzelnen Politikfeldern festlegen, selbstverständlicher Bestandteil von Regierungsbündnissen. Koalitionsausschüsse bzw. -gespräche werden – in unterschiedlicher Zusammensetzung und Intensität – eingesetzt, um ein effektives Entscheidungszentrum zwischen den formalen Institutionen zu installieren. Arbeitsfähige Koalitionsausschüsse umfassen die Spitzenpolitiker aus Kabinett, Fraktion und Parteien; hinzu stoßen – je nach Thema – profilierte Fachpolitiker der Regierungsmehrheit. In der Ära Kohl haben sich aufeinander abgestimmte, hierarchisch abgestufte Formen des Koalitionsmanagements entwickelt;[10] dabei wurde die zentrale Koalitionsrunde sogar durch eigene, fachspezifische Arbeitsgruppen – bestehend aus Mitgliedern der Administration und der Fraktionen – unterstützt.[11] Solche Koordinationsgremien können durch weitere informale, mehr oder weniger regelmäßig zusammentreffende Zirkel abgerundet werden, die auf parlamentarischer Ebene (z. T. fachspezifisch bzw. sektoral) angesiedelt sind und die flexibel – je nach Entscheidungssituation – um weitere Akteure erweitert werden.

Inzwischen verfügen die Parteien über ein gewachsenes Steuerungswissen und vielfältige Erfahrungen, was den Alltag von Regierungskoalitionen betrifft. Obgleich unterschiedliche Führungsstile, Koalitionsformate und parteipolitische Zusammensetzungen eines Bündnisses mit Variationen des Koalitionsmanagements einhergehen, sind die Entscheidungsregeln, über die in Regierungsbündnissen Konsens erzielt werden soll, mittlerweile beinahe standardisiert. So ähneln sich Koalitionsvereinbarungen in Bund und Ländern in den Teilen, in denen die Partner ihre Zusammenarbeit regeln, oft bis auf den Wortlaut.[12] Auch die Struktur von Koalitionsverhandlungen weist ähnliche Muster auf. Die regierungstragenden Fraktionen gelten als Verlierer des informalen Koalitionsmanagements, da Kompetenzen aus den parlamentarischen Gremien in informale Steuerungszirkel verlagert werden. Die gängigsten Argumente lauten:

– Koalitionsverhandlungen sind „Sache der Parteien“; die Verwaltung sowie die anschließend zu bildende Regierungsmehrheit werden durch Koalitionsverträge an die „Kette der Parteien“ gelegt.[13] Diese Einwände lassen sich der Kritik an den Ausformungen des deutschen „Parteienstaats“ zurechnen. Jedoch zeigen Auswertungen von Koalitionsverhandlungen, dass die Abgeordneten und künftige Regierungsmitglieder intensiv an der Erarbeitung der Vereinbarungen beteiligt sind.[14] In den zentralen Verhandlungsgremien sind Regierung, Fraktion und Partei sowie die föderale Ebene durch Personalunion und Mehrfachfunktionen der Akteure miteinander verschränkt. Somit kommt es auch höchst selten vor, dass ein (künftiger) Minister die mittlerweile detaillierten Regelungen eines Koalitionsvertrages lediglich ratifizieren muss oder die Abgeordneten der Regierungsfraktionen von Verhandlungen ausgeschlossen bleiben. Je detaillierter ein Koalitionsvertrag einzelne Sachpolitiken regelt, desto größer ist tendenziell der Einfluss der Fachpolitiker in den Koalitionsverhandlungen. Selbst wenn es im Zuge der Regierungsbildungen vor 1998 nicht in allen Parteien fest installierte Arbeitsgruppen von Abgeordneten gegeben hat, so wurden die Fraktionsspezialisten doch entweder direkt einbezogen (z. B. in der CDU 1982) oder aber die vorläufigen Verhandlungsergebnisse wurden regelmäßig rückgekoppelt (in der SPD 1980), um sich der Folgebereitschaft der Fraktionen zu vergewissern und Kompromisse auszuloten.[15] Damit sind im Regelfall Fachpolitiken, die Steuerung und Vernetzung sektoraler Politik sowie die Entscheidung über politische Richtlinien schon in den Koalitionsverhandlungen eng aufeinander bezogen.

– Ein weiterer Kritikpunkt lautet: Werden Koalitionsausschüsse nicht nur als Instrument der Konfliktschlichtung eingesetzt, sondern als regelmäßig

9 Vgl. Wolfgang Rudzio, Koalitionen in Deutschland: Flexibilität informellen Regierens, in: Sabine Kropp/Suzanne S. Schüttemeyer/Roland Sturm (Hrsg.), Koalitionen in West- und Osteuropa, Opladen 2002, S. 41 – 67.

10 Kritisch zu dem damit einhergehenden beschränkten Spielraum der Mehrheitsfraktionen: Suzanne S. Schüttemeyer, Fraktionen im politischen Entscheidungsprozess, in: Axel Görlitz/Hans-Peter Burth (Hrsg.), Informale Verfassung, Baden-Baden 1998, S. 67 – 84, hier S. 81 f.

11 Vgl. Waldemar Schreckenberger, Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25 (1994), S. 329 – 346; ders. (Anm. 3).

12 Dies betrifft z. B. die Regeln zur Ächtung wechselnder Mehrheiten, Verfahren der parlamentarischen Kooperation oder in Länderregierungen die Regeln zum Bundesratsverhalten.

13 Vgl. zum Beispiel Dorothea Berger, Kein Spielraum. Der rotgrüne Koalitionsvertrag legt die Verwaltung an die Kette, in: Die Zeit vom 14. Juni 1996, S. 16.

14 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, Koalitionsbildungen im Bund: Sache der Parteien?, in: Roland Sturm/Sabine Kropp (Hrsg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1999, S. 81 – 95, hier insbes. S. 87.

15 Vgl. ebd., S. 92 f.

zusammentretende Steuerungsgremien, wertet dies die formal zuständigen Institutionen – allen voran die Fraktionen – zu Ratifikationsinstanzen ab. Allerdings sind an den Sitzungen des Koalitionsausschusses bereits seit langer Zeit die Fraktionsvorsitzenden und teilweise auch Fachpolitiker der Fraktionen beteiligt. Die Stärke eines/r Fraktionsvorsitzenden hängt davon ab, in welchem Umfang er/sie Zustimmung und Loyalität in den eigenen Reihen genießt und ob er/sie die Folgebereitschaft der Abgeordneten richtig einzuschätzen weiß. Ein(e) fähige(r) Fraktionsvorsitzende(r) wird daher in Koalitionsgremien eher als Mittler zwischen Abgeordneten und den Verhandlungsspitzen auftreten, nicht aber als Agent der Regierung, der in Koalitionszirkeln abgesprochene Kompromisse nur noch „nach unten" hin exekutiert.

– Von der Praxis informalen Koalitionsmanagements wird schließlich die – mehr oder weniger explizite – Annahme abgeleitet, dass sich zwischen den an Koalitionsverhandlungen beteiligten Akteuren und der Parlamentsmehrheit Beziehungsmuster ausbilden, die den Prämissen von „Principal-Agent-Theorien" entsprechen. Da die Vorentscheider in informale Steuerungsgremien eingebunden sind, verfügen sie über einen uneinholbaren Informationsvorsprung; zudem können die von ihnen ausgehandelten Koalitionskompromisse von den regierungseigenen Abgeordneten nurmehr um den Preis des Scheiterns der vorangegangenen Verhandlungen wieder aufgeschnürt werden. Damit bilden sich aber auf der Grundlage informalen Regierens quasi-hierarchische Mechanismen aus, die Prinzipien demokratischer Legitimation in Frage stellen. Die daraus erwachsenden Probleme der Delegation können zum einen im Verhältnis zwischen der Regierung und den sie tragenden Fraktionen, zum anderen in der Beziehung zwischen der Fraktionsführung und den so genannten „einfachen" Abgeordneten auftreten.

Da im Folgenden die Beziehungsmuster in der rot-grünen Regierungsmehrheit analysiert werden, lautet die entscheidende Frage also, ob und inwieweit es Regierung und Fraktionsvorsitzenden gegenüber der Parlamentsmehrheit möglich ist, Politik auf informalen Kanälen und abgekoppelt von den Fraktionen zu formulieren und diese Vorentscheidungen – nach gleichsam hierarchischem Verfahrensmodus – durchzusetzen. Entscheidend bleibt dabei, ob und in welchem Umfang die an sich durch den Wahlmodus gestützte Loyalitätsbeziehung durch einen weitreichenden Informationsvorsprung von Vorentscheidern unterlaufen wird.

Beziehungsmuster zwischen Regierung und Mehrheitsfraktionen in der rot-grünen Koalition

Koalitionsmanagement: Beharrungskraft informaler Steuerung

Über Jahrzehnte hinweg haben sich in der Bundesrepublik gleichsam „Regieanweisungen" für das Koalitionsmanagement verstetigt.[16] Diese konnten lange Zeit nahtlos weitergegeben werden, weil bis 1998 auf Bundesebene nie eine komplette Abwahl der Regierung erfolgte. Vielmehr wurde eine amtierende Regierung entweder bestätigt oder es wurde nur einer der beiden Koalitionspartner ausgewechselt. Im ersten Falle konnte der Regierungsapparat für den Koalitionsvertrag zuarbeiten; im zweiten Falle konnte der Partner, der neu in das Regierungsbündnis eintrat, durch die Beteiligung von Landespolitikern immerhin noch Koalitionswissen von der Länderebene in die Verhandlungen importieren. Denn bis heute waren alle Parteien an einer Landesregierung beteiligt, bevor ihnen der Sprung in die Bundesregierung gelang. Der Regierungswechsel 1998 stellte dagegen in der Geschichte der Bundesrepublik eine Zäsur dar, da die amtierende CDU/CSU-FDP-Koalition vollständig ausgetauscht wurde. Der Regierungsapparat konnte somit in der Phase der informalen Regierungsbildung nicht genutzt werden; gleichzeitig wurden die SPD-Ministerpräsidenten nur ungenügend eingebunden. Diese besondere Konstellation hat dazu beigetragen, dass die Erfordernisse informalen Koalitionsmanagements anfänglich gravierend vernachlässigt wurden.

Schon die Koalitionsverhandlungen von 1998 zeigten die Schwierigkeit, dem vielfältigem Proporz beider Parteien bei der Zusammensetzung der Verhandlungsgremien Rechnung zu tragen.[17] Das Bestreben, möglichst repräsentative Gremien zu schaffen, führte deshalb schon während der Regierungsbildung dazu, dass umstrittene Fragen in einem Vierer-Zirkel – bestehend aus den Spitzenpolitikern und späteren Regierungsmitgliedern Gerhard Schröder, Oskar Lafontaine (beide SPD), Joschka Fischer und Jürgen Trittin (beide Bündnis 90/Die Grünen) – geklärt wurden, nicht aber in dem aufgrund seiner Größe von 26 Mitgliedern nur bedingt arbeitsfähigen zentralen Verhandlungsgremium. Unterhalb des zentralen Gremiums haben SPD und Bündnis 90/Die Grünen in den

16 Vgl. W. Rudzio (Anm. 9), S. 54 ff.
17 Vgl. Sabine Kropp, Die rot-grüne Koalitionsvereinbarung der Bundesparteien vom 20.10.1998. Ein Plan und die ersten Schritte seiner Realisierung, in: Gegenwartskunde, 48 (1999), S. 31 – 44.

Koalitionsverhandlungen von 1998 und 2002 fachspezifische Arbeitsgruppen – unter Beteiligung der Fraktionsspezialisten – gebildet; in diesen wurden Detailfragen des Koalitionsabkommens ausgearbeitet. Als die rot-grüne Regierung 2002 durch die Wähler bestätigt wurde, hatten sich in den Parteien bereits Lerneffekte durchgesetzt: Der Kreis der Unterhändler wurde nun auf je sieben pro Partei begrenzt.

In etlichen Bundesländern hat sich die Praxis eingeschliffen, dass die Vorsitzenden der regierungstragenden Fraktionen an den Kabinettsitzungen teilnehmen. Diese Verschränkung von Legislative und Exekutive kann in der Tat als Instrument eingesetzt werden, um den Regierungswillen mit Hilfe der Fraktionsspitzen in die regierungstragenden Fraktionen zu übertragen. Aus der Sicht der Abgeordneten drohen die Fraktionsführer damit jedoch zu Agenten der Regierung zu werden und ihren durch Wahl begründeten Vertrauensvorschuss zu verbrauchen. Noch um die Stabilisierung ihrer Vertrauensbasis bemüht, vermieden es deshalb die beiden neu gewählten Fraktionsvorsitzenden von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Peter Struck und Rezzo Schlauch, regelmäßig an Kabinettsitzungen teilzunehmen.[18] Inzwischen sind die Fraktionschefs bei wichtigen Kabinettsitzungen jedoch zugegen.

Der Koalitionsausschuss war 1998 ursprünglich nicht als regelmäßig tagendes Steuerungsgremium, sondern lediglich als Instrument zur Konfliktschlichtung konzipiert worden.[19] Ziel war es, das hohe Maß an informalem und intransparentem politischen Management der Kohl-Ära zu vermeiden. Da die gerade gewählten Fraktionsführungen befürchteten, dass die Fraktion in einem Koalitionsausschuss von der Regierung übermäßig in die Verantwortung genommen werden und die Entscheidungsmacht auf solche informalen Gremien übergehen könnte, suchte insbesondere Peter Struck die Sitzungen des Koalitionsausschusses anfänglich zu umgehen.[20] Das Gewicht eines Fraktionsvorsitzenden wiegt zudem in bilateralen Gesprächen mit der Regierung stärker als in erweiterten Koalitionsrunden. Wenn informale Gremien aber abgelehnt werden, fehlt den Bündnispartnern eine Schaltstelle, in der die Fäden des alltäglichen Koalitionsgeschäfts zusammenlaufen. Zwar trafen sich die Fraktionsführungen wöchentlich, um die parlamentarische Koordination abzustimmen; an dieser interfraktionellen Kooperation waren allerdings die Regierungsmitglieder und die Parteivorsitzenden nicht beteiligt. Erschwerend kam hinzu, dass die Grünen an der Trennung von Parteiamt und Mandat festhielten; dies führte dazu, dass die Ebenen von Partei, Fraktion und Regierung beim kleinen Koalitionspartner nicht durch Personalunion und nur mit erheblichen Transaktionskosten – über einen eigenen „grünen“ Koalitionsausschuss[21] – miteinander verknüpft werden konnten. Insbesondere die Parteivorsitzenden der Grünen waren, da der Koalitionsausschuss anfänglich nur selten zusammentrat und sie weder auf Regierungsämter noch auf Mandate zurückzugreifen vermochten, kaum in die informale Steuerung des Regierungsbündnisses eingebunden und dementsprechend geschwächt. Auch im „Vierer-Zirkel“ waren die Fraktionen sowie die grüne Partei nicht präsent;[22] zudem litt diese Runde an der zeitlichen Überlastung der ihr angehörenden Regierungsmitglieder.[23]

Nachdem in der Koordination zwischen den SPD-Ministern, der SPD-Fraktion, der Parteiorganisation, den SPD-Ministerpräsidenten und dem Kanzleramt fortlaufend Kommunikationspannen aufgetreten waren, wurde schließlich auf Drängen des kleineren Koalitionspartners ein strafferes Koalitionsmanagement eingeführt.[24] Der Koalitionsausschuss, dessen Sitzungen im Kanzleramt vorbereitet werden, tagt mittlerweile regelmäßig; im Koalitionsabkommen von 2002 wurde eine mindestens monatliche Sitzungsfrequenz festgeschrieben. Dass die Grünen an der Regierung beteiligt sind, wirkt auch auf ihr programmatisches Selbstverständnis zurück: Nachdem der Bremer Parteitag im Oktober 2002 die Trennung von Amt und Mandat erneut (mit einer knapp erzielten Sperrminorität von einem Drittel der Delegiertenstimmen) bestätigt hatte, mussten die Parteisprecher Fritz Kuhn und Claudia Roth schließlich auf ihre Ämter verzichten; die grüne Partei stand vorübergehend ohne Führung da. Im Mai 2003 wurde schließlich mit Hilfe einer Urabstimmung ein Kompromiss erzielt, wonach es nun zwei der sechs Vorstandsmitglieder erlaubt ist, ein Abgeordnetenmandat (nicht jedoch einen Fraktionsvorsitz) innezuhaben. Die erzielte Kompromissformel dürfte in der Zukunft nicht nur die Koordination

18 Vgl. Ludger Helms, The Changing Chancellorship: Resources and Constraints Revisited, in: German Politics, 10 (2001), S. 155–168.

19 Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Oktober 1998.

20 Vgl. Karl-Rudolf Korte, Solutions for the Decision Dilemma: Political Styles of Germany's Chancellors, in: German Politics, 9 (2000), S. 1 – 22, hier S. 11.

21 Vgl. Koalitionsausschuss will künftig als Führungsorgan der Grünen auftreten, in: FAZ vom 28. September 1999, S. 2.

22 Vgl. Viererrunde soll zentrale Regierungsvorhaben koordinieren, in: FAZ vom 24. Februar 1999, S. 1.

23 Vgl. W. Rudzio (Anm. 9), S. 62.

24 Vgl. wegen „Kommunikationsstörungen“ rufen die Grünen bereits nach dem Koalitionsausschuss, in: FAZ vom 23. November 1998, S. 1.

zwischen Fraktion und Partei, sondern auch die Suche nach qualifizierten Kandidat/innen für den Parteivorsitz deutlich erleichtern.

Die informalen Regeln des Koalitionsmanagements, die sich seit den sechziger Jahren herausgebildet haben, bewiesen somit auch in den ersten Jahren der rot-grünen Regierung nach 1998 erneut in hohem Maße faktische Geltungskraft – obwohl beide Parteien sie anfänglich abgelehnt hatten.

Sektorale Politik: Informales Mitregieren der Koalitionsfraktionen

Im Mittelpunkt der fallstudienbasierten Parlamentsforschung stehen oft Aufsehen erregende Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit, die ein entsprechendes Medienecho gefunden haben. Dies führt zu systematisch verzerrten Einschätzungen, da außergewöhnliche Situationen als typisch für den Regierungsalltag angenommen werden. Existenzbedrohende Konflikte zwischen der Regierung und den sie tragenden Koalitionsfraktionen (s. u.) sind aber – zumindest in handlungsfähigen Regierungsmehrheiten – eher die Ausnahme. Ein beachtlicher Teil der alltäglichen Koordination findet sektoral, d. h. innerhalb einzelner Politikfelder, statt; dabei stimmt sich die Exekutive oft eng mit den Fachpolitikern der Koalition ab. Das Verhältnis zwischen den Abgeordneten der Koalitionsfraktionen und den Ministerien ist in manchen Policies eher durch gemeinsame Interessenlagen (z. B. Sicherung der eigenen Programme gegen Sparmaßnahmen des Finanzministers) geprägt. Dabei sind – je nach dem Grad der Polarisierung zwischen den Koalitionsfraktionen und je nach Politikfeld freilich in sehr unterschiedlichem Umfang – eher sektoral versäulte „Fachbruderschaften“ als durch eine fortgesetzte Gegnerschaft geprägte Beziehungsmuster gegeben.

Sind Abgeordnete fortlaufend in exekutive Entscheidungsprozesse eingebunden, bietet ihnen dies intensive Kontrollmöglichkeiten. So findet in fachpolitischen, wöchentlich tagenden Arbeitskreisen der Regierungsfraktionen eine enge Abstimmung zwischen den Fachpolitikern und den dort anwesenden Beamten der Ministerialbürokratie sowie der Spitze des Ministeriums statt. Auch wenn die Ministerialbürokratie einen nur schwer einholbaren Informations- und damit Machtvorsprung besitzt, weisen die Autoritäts- und Einflussverhältnisse durchaus nicht immer ein hierarchisches Gefälle zwischen Minister und Abgeordneten auf.[25] Darüber hinaus werden Fachpolitiken bei mehr oder weniger regelmäßigen informalen Treffen und in unterschiedlicher Intensität zwischen der Exekutive und den Fachabgeordneten abgestimmt. Dass die Fachpolitiker der Koalitionsfraktionen keine periodischen gemeinsamen Sitzungen abhielten, verringerte nach Einschätzung von Beobachtern ihren Einfluss gegenüber der Exekutive. Allerdings zeigt eine Fallstudie, dass diese festen Sitzungen durch flexiblere Formen der interfraktionellen Abstimmung teilweise ersetzt werden können.[26]

Politiknetzwerke, die neben der Exekutive auch Experten und Vertreter von Verbänden umfassen, binden zudem nicht selten die Fachpolitiker der Regierungsfraktionen ein. Daneben kommt es ebenfalls zum Informationsaustausch der Abgeordneten mit parteipolitisch „befreundeten“ Länderregierungen. Ob dabei der jeweilige Koalitionspartner einbezogen wird, hängt von strategischen Erwägungen und dem wechselseitigen Vertrauensverhältnis ab. Auch an den SPD-geführten A-Länder-Koordinierungen im Zuge der Ministerkonferenzen der Länder sind neben Vertretern des Bundes die fachpolitischen Sprecher der Regierungsfraktionen regelmäßig beteiligt. In solchen Koordinationsrunden wird exekutive Politik keineswegs immer hierarchisch zur Fraktionsseite hin vermittelt. Vielmehr kommt es angesichts des Umstands, dass die Beteiligten in Entscheidungsprozessen sowohl bei der Politikformulierung als auch bei der Implementation von Entscheidungen aufeinander angewiesen sind, zum wechselseitigen Austausch von Positionen und Erfahrungen. Ist das Vertrauensverhältnis zwischen Minister und Fachpolitikern der regierungstragenden Fraktionen intakt, können Letztere notwendige Informationen zudem auch „quer“ – ohne den Umweg über den Leitungsstab des Ministeriums – aus der Ministerialbürokratie anfordern. Dies gelingt ihnen freilich eher in den Ministerien, die parteipolitisch gleich „eingefärbt“ sind.

Die vielfältigen Formen informaler parlamentarischer Mitsteuerung[27] im Regierungsalltag korrigieren somit das Bild, wonach die regierungstragenden Fraktionen lediglich eine ratifizierende Funktion einnehmen. Zudem stehen den Abgeordneten – wie gezeigt – vielfältige Informations-

25 Vgl. Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1: Text, Opladen 1992[7], S. 231.

26 Vgl. Günter Bannas, Murren in der SPD-Fraktion. Schröders Regierungsstil geht zu Lasten der Legislative, in: FAZ vom 29. Juli 2000, S. 12. Für nachfolgende Ausführungen vgl. Sabine Kropp, Exekutive Steuerung und informale Parlamentsbeteiligung in der Wohnungspolitik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 33 (2002), S. 436 – 452.

27 Vgl. hierzu ausführlich die Untersuchung von Manfred Schwarzmeier, Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag, Wiesbaden 2001.

quellen offen, die das Informationsgefälle zwischen ihnen und der Regierung teilweise ausgleichen. Allerdings verstärkt der hohe Grad an Informalität in den Fraktionen ein hierarchisches Muster: Neben der Fraktionsführung sind es die fachpolitischen Sprecher, also die mittlere Ebene des Fraktionsmanagements, die gegenüber den „einfachen“ Abgeordneten über einen Informationsvorsprung verfügen. Damit werden Principal-Agent-Probleme in die Fraktion selbst verlagert. Die fachpolitischen Sprecher sind indessen selbst von den Abgeordneten ihrer Fraktion gewählt, so dass zwischen ihnen und der Fraktion das Loyalitäts- und Vertrauensverhältnis gepflegt und stabilisiert werden muss. Um Misstrauen zu vermeiden, betrachten es manche Fachpolitiker – abhängig freilich von ihrem persönlichen Führungsstil – als geeignete Strategie, möglichst lückenlos zu informieren und die Abgeordneten fortlaufend in die Entscheidungsbildung einzubinden.[28] Das Hierarchie-Argument wird überdies dadurch relativiert, dass einzelne Fachpolitiker in ihrem Arbeitsfeld zwar über eine herausragende Funktion verfügen, sie aber in anderen Sachpolitiken „einfache Abgeordnete“ sind und in der notwendig arbeitsteilig organisierten Fraktion auf die Urteilskraft ihrer ebenfalls fachpolitisch spezialisierten Fraktionskollegen angewiesen bleiben.

Führung nichtunitarischer Fraktionen und Parteien

Die programmatische Polarisierung zwischen den beiden Koalitionspartnern war seit 1998, gemessen an anderen denkbaren Regierungsbündnissen, eher mäßig. Kommunikationsstörungen und Koalitionskonflikte waren zwar auch zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen regelmäßig an der Tagesordnung; sie erreichten aber kaum den Grad einer existenziellen Krise.[29] Gravierende Schwierigkeiten traten allerdings auf, wenn es galt, symbolhaft besetzte Regierungsvorhaben in zentralen Politikfeldern (Außen-, Sozialpolitik) in die Parteiorganisationen und Fraktionen zu übersetzen. Insbesondere im ersten Jahr von Rot-Grün wurde die Regierungsarbeit durch den Richtungskonflikt zwischen Kanzler Gerhard Schröder und seinem Widerpart, Finanzminister Oskar Lafontaine, gelähmt. Lafontaine verfügte über beachtliche Ressourcen: Einerseits stand er als Parteivorsitzender der SPD vor, andererseits band er gleichzeitig Loyalitäten in einem Teil der Fraktion. Zwar war in der Geschichte der Bundesrepublik durchaus nicht jeder Kanzler gleichzeitig Vorsitzender seiner Partei; in der rot-grünen Koalition kam es aber zum ersten Mal zu der brüchigen Konstellation, dass der Parteivorsitzende in die Kabinettsdisziplin eingebunden war. Um ein Gegengewicht zu Lafontaine zu schaffen, unternahm der Flügel der „Modernisierer“ unter Schröder wiederholt den Versuch, die SPD mit Hilfe des Kanzleramtes unter seinem ambitionierten Chef Bodo Hombach politisch auf die Linie des Kanzlers („Dritter Weg“) und gegen den traditionalistischen Kurs Lafontaines in Stellung zu bringen.

Erst nachdem Lafontaine im März 1999 von Partei- und Regierungsamt zurückgetreten war und Gerhard Schröder den Parteivorsitz übernommen hatte, schwächte sich die partei- und regierungsinterne Polarisierung ab. Nach dem Wechsel von Frank Walter Steinmeier an die Spitze des Kanzleramtes im Jahre 1999 wurde dieses zudem allmählich zur Schaltstelle der Regierungsarbeit ausgebaut. Wie Helmut Kohl und Konrad Adenauer, führte Schröder die Partei von nun an stärker aus dem Kanzleramt heraus; die innerparteiliche Willensbildung wird auf diese Weise mehr den Prämissen des Regierens angepasst. Das Verhältnis zwischen Kanzler und SPD-Fraktion, die gerade mit Blick auf die sozialpolitischen Reformen durchaus keinen homogenen Akteur darstellt, blieb in der Folgezeit gleichwohl nicht ohne Spannungen. So war es immer wieder mit erheblichen Mühen verbunden, bei Vorhaben, welche die Führungsbefugnis des Kanzlers unmittelbar berührten, die erforderlichen Mehrheiten zu organisieren.

Die in der SPD und in den regierungstragenden Fraktionen umstrittene Agenda 2010 zur Reform der Sozialpolitik verdeutlicht die Schwierigkeiten hierarchisch-exekutiver Führung. Da die im Oktober 2002 auf den Parteitagen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen beschlossene Koalitionsvereinbarung an den politischen Realitäten vorbei formuliert worden war, mussten die sozialpolitischen Marksteine des Regierungsprogramms angesichts sich weiter verschlechternder Rahmendaten nur wenige Monate später neu gesetzt werden; das Votum der Parteitage erwies sich damit als hinfällig.

Dass Schröders Regierungserklärung zur Agenda 2010 vom 14. März 2003, die den Reformkurs für die weitere Legislaturperiode vorgeben sollte, den Fraktionen in etlichen Details nicht bekannt war, hat deren Folgebereitschaft durchaus gemindert. Die SPD-Fraktionsmitglieder, die ein Mitgliederbegehren gegen die Agenda einleiteten, hatten

28 Vgl. S. Kropp (Anm. 26), S. 445 f.

29 Bündnis 90/Die Grünen sind zudem – anders als die FDP – in Koalitionsverhandlungen kein „dominant player“. Das heißt, sie können gegenüber der SPD keine alternativen Bündnisoptionen ins Feld führen. Das Gewicht der Partei gegenüber dem großen Koalitionspartner hat allerdings durch ihre Zugewinne bei den Bundestagswahlen 2002 und die Verluste der SPD zugenommen.

den Fraktionsvorsitzenden Franz Müntefering, der den Kurs des Kanzlers stützte, nicht über ihr Vorgehen informiert. In der in dieser Frage ebenfalls nicht homogenen Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen signalisierte der Flügel um den Abgeordneten Hans-Christian Ströbele, dass man mit den SPD-Rebellen zusammenarbeiten wolle. Gerade dieses Beispiel zeigt, wie prekär es sein kann, wenn die Regierung Informationsasymmetrien als strategisches Mittel einsetzt oder zumindest billigend in Kauf nimmt, um umstrittene Reformpakete – zumal bei knappen Mehrheiten – auch gegen abweichende Meinungen in der Fraktion durchzusetzen.[30] Wenn sich die Fraktionsführung zudem aus der Sicht von Abgeordneten als Agent der Regierung einspannen lässt, setzt sie die Loyalität der Fraktion aufs Spiel. Solche Konflikte verdeutlichen, dass es im parlamentarischen Betrieb erforderlich ist, die regierungstragenden Fraktionen in den Gang der Regierungsgeschäfte einzubinden; denn bei einseitiger Information sind Widerstände und Misstrauen programmiert. Die Rebellen erzwangen schließlich Sonderparteitage von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, auf denen nach intensiver Diskussion letztlich die überwältigende Mehrheit der Delegierten – allein rund 90 Prozent bei der SPD – der Agenda zustimmte. Das Vorgehen der SPD-Abweichler, das den parlamentarischen Gepflogenheiten nicht entsprach und gegen den Grundsatz der Fraktionsloyalität verstieß, verstärkte so – zumindest im konkreten Fall – die Solidarität von Fraktion und Partei mit dem Kanzler.[31]

Dass sich zwischen den informalen Steuerungsgremien der Koalition und den keineswegs unitarisch auftretenden Fraktionen immer wieder Koordinationsprobleme auftaten, belegt auch Schröders umstrittene Vertrauensfrage. Nachdem bereits der Mazedonien-Einsatz der Bundeswehr nur mit den Stimmen der Opposition beschlossen werden konnte und die Regierungsmehrheit damit verfehlt worden war, geriet die Frage der deutschen Beteiligung an dem Afghanistan-Einsatz im November 2001 für die Regierung auch zu einer Nagelprobe ihrer Verlässlichkeit auf internationalem Parkett. Noch wenige Tage vor der Abstimmung im Bundestag signalisierten zwölf Abgeordnete der Grünen und vier der SPD, dass sie dem Einsatz nicht zustimmen wollten. Die Situation wurde zusätzlich dadurch verschärft, dass die lokalen Parteiorganisationen zeitgleich die Kandidaten für die Landeslisten nominieren mussten. Die in dieser Situation besonders enge innerparteiliche Rückkopplung erschwerte es insbesondere den Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen, sich – abweichend von genuin „grünen“ Zielen – kompromissbereit zu verhalten. Um die potentiellen Abweichler zu disziplinieren, verband Kanzler Schröder schließlich die Vertrauensfrage mit einer Sachfrage – und griff damit auf das verfassungsrechtlich letzte Mittel zurück, um eine geschlossene Regierungsmehrheit herbeizuführen. Sofern die Vertrauensfrage nicht, wie unter den Kanzlern Helmut Kohl 1982 und Willy Brandt 1972, als Mittel zur Parlamentsauflösung eingesetzt wird, signalisiert sie eine schwerwiegende Krise der Regierung. Im gegebenen Fall stand jedoch die Bereitschaft, das Regierungsbündnis fortzusetzen, in beiden Fraktionen grundsätzlich nicht in Frage. Auch die parlamentarische Mehrheit war – bis die Vertrauensfrage angekündigt wurde – durch die zustimmende Haltung der Opposition gesichert. Eine eigene Majorität sollte dennoch erzwungen werden, um die außenpolitische Handlungsfähigkeit der rot-grünen Koalition und nicht zuletzt die Autorität des Kanzlers zu wahren. Nach intensiven Verhandlungen mit den potentiellen Abweichlern erzielte man schließlich einen Kompromiss: In der SPD-Fraktion fehlte am Ende nur eine Stimme; bei den Grünen stimmten vier der zuletzt acht Abweichler gegen den Einsatz, so dass die kritische Distanz eines Teils der Grünen und ihre in dieser Frage gespaltene Haltung auch im Stimmverhalten der Fraktion gegenüber der Basis erkennbar wurden.

Kontinuität informalen Koalitionsmanagements – zum Nachteil der Fraktionen?

Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Regierung steht somit in der Kontinuität informalen Regierens. Trotz anfänglich entschiedener Ablehnung, insbesondere durch die Fraktionsführungen, setzten sich ähnliche Muster durch, wie sie aus den zurückliegenden Jahrzehnten bekannt waren. Die Existenz informaler Regeln ist größtenteils institutionell begründet: Die Struktur des deutschen Regierungssystems hat zur Folge, dass Regierungskoalitionen die Willensbildung auf unterschiedlichen Handlungsebenen verstreben müssen. Die formal zuständigen parlamentarischen Gremien sind schon wegen ihrer Größe und Zusammensetzung nicht für diese Aufgabe geeignet. Im Zeitverlauf haben sich stattdessen bewährte und verstetigte „Regieanweisungen“, sprich: Entscheidungs- und Verhaltensregeln, herausgebildet. Diese haben – da sie in der Vergangenheit erfolgreich erprobt wurden – mittlerweile selbst einen hohen

30 Vgl. Evelyn Roll, Wann wir streiten Seit’ an Seit’, in: Süddeutsche Zeitung vom 10./11. Mai 2003, S. 3.
31 Vgl. Dissidenten in der SPD isoliert, in: FAZ vom 8. Mai 2003, S. 4.

Grad an Institutionalisierung und Erwartungssicherheit erreicht. Koalitionsabkommen und -ausschüsse sind markante Beispiele dafür, dass informale Regeln ein hohes Maß an normativer Wirkungsmacht entfalten können.

Das informale Koalitionsmanagement stärkt zweifelsohne Regierung und Fraktionsspitzen gegenüber den „einfachen“ Abgeordneten. Dennoch bleiben die so genannten „Grenzstellenakteure“ im parlamentarischen Regierungssystem auf die Folgebereitschaft der mehrheitsbildenden Fraktionen angewiesen. Insbesondere die Stärke des oder der Fraktionsvorsitzenden in Koalitionsverhandlungen wird durch den Grad der Loyalität, den die Abgeordneten ihm bzw. ihr entgegenbringen, wesentlich definiert. Principal-Agent-Theorien gehen dabei zuweilen paradigmatisch von einem Interessenkonflikt zwischen beiden Seiten aus. Dieser ist jedoch gerade in Gesinnungsgemeinschaften, wie sie Fraktionen bzw. Parteien darstellen, nicht notwendig und keinesfalls ständig gegeben. Es gehört zudem zu den fraktionsinternen Spielregeln, dass – von echten Gewissensfragen abgesehen – auch dort letztlich das Mehrheitsprinzip wirksam ist.

Die Koalitionspraxis der rot-grünen Bundesregierung zeigt, dass es – verglichen mit der Kohl-Ära – eher schwieriger geworden ist, die Folgebereitschaft der regierungstragenden Fraktionen sicherzustellen. Beide Fraktionen sind keineswegs unitarische Akteure. Daneben tragen SPD und Grüne auch den Charakter von Programmparteien, welche die Regierungsbeteiligung nicht nur als Eigenwert begreifen. Teilen der Parteielite und der Basis ist daran gelegen, programmatische Positionen mit möglichst geringen Abstrichen in Regierungshandeln umzusetzen. Diese Merkmale erschweren es den Verhandlungsführern in Koalitionen mitunter, Policy-Positionen flexibel an die Dynamik des Regierungsalltags anzupassen. Gerade in Reaktion auf den hierarchischen Führungsstil von Kanzler Schröder haben die Fraktionen in zentralen Fragen immer wieder Rückkopplungen und parlamentarische Mitsteuerung erzwungen. Selbst unter den Bedingungen eines informalen Koalitionsmanagements, das tendenziell hierarchische Beziehungen begünstigt, weisen die Verflechtungen innerhalb der Regierungsmehrheit also vielfältige Schattierungen und Abhängigkeiten auf.

Karl-Rudolf Korte

Information und Entscheidung

Die Rolle von Machtmaklern im Entscheidungsprozess von Spitzenakteuren

Drei Dimensionen des Politikmanagements

Das Politikmanagement von Regierungen ist komplex. Es verbindet die Steuerungsfähigkeit der wichtigen politischen Akteure mit der Steuerbarkeit des politischen Systems. Dabei sind stets Sach- und Machtfragen ineinander verwoben.[1] Nur wer dies von Beginn an kalkuliert, kann Politikmanagement aktiv betreiben: Das ist der Stoff der Politik. Die jeweiligen Entscheidungen des Politikmanagements, das Tun und Lassen der Regierungen, sind abhängig von den Informationsgrundlagen der Spitzenakteure. Die politische Lageanalyse ist das Fundament jeder Regierungssteuerung.

Wenn materielle Politikziele erreicht werden sollen, muss die politische Führung danach streben, Mehrheiten aus sehr unterschiedlichen Interessengruppen täglich neu zu schmieden. Dabei gilt es, die Sachrationalität der geplanten Maßnahme (Wie kann eine Problemlösung aussehen?) gegen die politische Vermittlungsrationalität (Wie und mit wem muss ich die Lösung des Problems vermitteln, um Mehrheiten dafür zu organisieren?) und die Durchsetzungsrationalität (In welchen Prozessen und Strukturen kann ich die Lösung durchsetzen?) abzuwägen. Politikmanagement ist deshalb häufig eher pragmatische Moderation als hierarchische Steuerung. All diese Prozesse setzen einen permanenten Informationsfluss voraus. Information gilt als Machtressource. An der Spitze der Informationspyramide steht idealtypisch der Kanzler, Ministerpräsident oder Fraktionsvorsitzende. Die Informationen sind gefiltert und selektiert durch hausinterne Prozesse. Rund zwei Drittel der Nachrichten, die den Bundeskanzler täglich erreichen, sind öffentlicher Natur. Die Exklusivität solcher Informationen liegt nicht im Inhalt der Nachricht, sondern in der Frühzeitigkeit, in der Schnelligkeit des Zugangs.[2] Damit rückt das Informations- und Kommunikationsmanagement ins Zentrum der Regierungsforschung. Systematisch sollen drei Fragen das Themenfeld zwischen Information und Entscheidung strukturieren:

– Auf welcher Informationsgrundlage entscheiden die politischen Spitzenakteure (wie z. B. Kanzler, Minister oder Fraktionsvorsitzender)?

– Wie gestalten sie das Informationsmanagement?

– Welchen Anteil haben dabei personale, administrative (Stichwort politische Verwaltungsführung) und systemische Faktoren?

Die *systemischen Faktoren* des deutschen Regierungssystems verweisen vor allem auf das Strukturmerkmal der verhandelnden Wettbewerbsdemokratie: Eine Vielzahl von so genannten Nebenregierungen mit Veto-Potential muss bei Entscheidungsprozessen berücksichtigt werden. Hinzu kommen die unterschiedlichen Handlungs- und Entscheidungslogiken von Kanzler-, Parteien-, Koalitions- oder Mediendemokratie, denen Spitzenakteure je nach Publikum oder Problemlage entsprechen müssen.[3]

Die *administrativen Faktoren* beziehen sich auf die verschiedenen Arten bürokratischer Rationalität.[4] Gemeint ist der Einfluss auf die Regierungssteuerung, der sich auf die Zuarbeit der Ministerialbürokratie, der politischen Verwaltung bezieht.[5] Mit politischer Verwaltungsführung ist auch gleichzeitig der gesamte Prozess einer politischen Verwaltung mit kodifizierten Regeln und Richtlinien, hierarchischen Kompetenzstrukturen, geregelter Arbeitsteilung und exakt definierten Verfahrensweisen für die Erfüllung der öffentlichen Aufga-

1 Grundsätzlich zum Politikmanagement und der Regierungssteuerung vgl. Karl-Rudolf Korte/Manuel Fröhlich, Politik und Regieren in Deutschland, Paderborn u. a. 2003.

2 So Michael Mertes nach Informationen von Eduard Ackermann: Bundeskanzleramt und Bundespresseamt. Das Informations- und Kommunikationsmanagement der Regierungszentrale, in: Gerhard Hirscher/Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung, Wiesbaden 2003 (i. E).

3 Vgl. Karl-Rudolf Korte, Regieren, in: ders./Werner Weidenfeld (Hrsg.), Deutschland-TrendBuch. Fakten und Orientierungen, Opladen 2001, S. 515–546.

4 Vgl. Dieter Grunow/Michael Felder, Das administrative Kommunikationsmanagement. Von der Implementations- zur Entscheidungsvorbereitung, in: G. Hirscher/K.-R. Korte (Anm. 2).

5 Vgl. Klaus-Eckart Gebauer, Zur Optimierung von Koordination und Planung in einer Regierungszentrale, in: Verwaltungs-Archiv, (1994) 4, S. 485–521.

ben gemeint.[6] Den Alltag bestimmen dabei Routineabläufe, in welche die Spitzenakteure nur selten persönlich eingebunden sind. Ob und in welchem Ausmaß sich der politische Spitzenakteur überhaupt auf Vorschläge „seines Apparates“ einlässt oder diese nur als eine Entscheidungsgrundlage neben anderen bewertet, wird unten problematisiert. Die Möglichkeiten der Einflussnahme nehmen zu, wenn man den Grad der Politisierung der Führungsebene innerhalb der Bürokratie einbezieht. Man kann feststellen: Je stärker die Besetzung dieser Führungsebene – also z. B. die Abteilungsleiter in einem Ministerium – politischem Zugriff unterliegt, desto geringer ist das Potenzial für bürokratische Verselbstständigung und Beeinflussung politischer Entscheidungen durch bürokratisches Management.[7]

Für unseren Kontext bleibt wichtig, dass Regierungsbürokratien einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Entscheidungsfindung ausüben können. Der Einfluss ist sicher am größten im Bereich der Routineabläufe und am geringsten in der tagespolitischen Programmgestaltung. Regierungssteuerung ist somit in Abhängigkeit von den formalisierten, administrativen Prozessen des Informationsmanagements zu bewerten, die als Politikberatung von innen bezeichnet werden sollen.

Wie sich jedoch der Spitzenakteur *(personaler Faktor)* auf diese formalisierten Wege der Informationsverarbeitung von innen – eines „Hauses“ (des Ministeriums, des Kanzleramts) – einlässt, ist von seinem persönlichen Führungsstil abhängig. Das Beziehungsfeld zwischen Information und Entscheidung ist somit auch auf den Faktor des handelnden Akteurs zuzuspitzen;[8] die Entscheidungsvorbereitung lebt vom Einfluss der personalen Faktoren. Für das Informationsmanagement der Spitzenakteure sind Personen mit Maklermacht (beratender Vermittlungsmacht) unverzichtbar. Für die Optimierung des Informationsmanagements ist nicht die Selektion der Informationsflut oder die Organisation des „Hauses“ entscheidend, sondern vorrangig die Arbeitsteilung zwischen Spitzenakteur und Makler. Auf die Politikfelder, somit auf die Inhalte einer Regierung, haben die Personen mit Maklermacht großen Einfluss. Dieser liegt weit über der aus dem Organigramm eines Ministeriums, einer Behörde etc. ersichtlichen Stellung des Maklers.

Politikberatung von innen

Durch welche Formen lässt sich das Informationsmanagement charakterisieren? Welcher Art ist die so genannte Politikberatung von innen, die zur Entscheidungsvorbereitung gehören kann? Bedeutsam sind folgende Beratungsformen:

– die formale Zuarbeit der Planungsabteilung und die Vorbereitung innerhalb der Exekutive bzw. Verwaltung (Organisationskreislauf);

– informelle Netzwerke zur Zielfindung (die Hierarchien in Parteien und die Seilschaften werden nicht nach formellen politischen Kategorien gebildet, sondern kommen durch Sympathie, durch die informellen Formen der Kommunikation zustande, wobei diese im Beratungsfall durchaus auch mit Sachkompetenz kompatibel sein können);

– Runde Tische oder Bündnisse auf Zeit (formell-institutionell, mit den Tarifpartnern oder Interessengruppen und Verbänden);

– persönliche Berater und Vertraute innerhalb oder außerhalb der Exekutive;

– das parteipolitische Umfeld (Gremien, Flügel, Machtzirkel);

– die Medien als Seismograph, als Coacher und Agendasetter (mit vertrauten Journalisten werden Argumentationsketten auf ihre Wirksamkeit getestet);

– wissenschaftliche Expertisen (können formell angefordert werden als Politikberatung von außen).

Das Informationsmanagement ist wichtig für den Spitzenakteur, weil Information zu seiner zentralen Machtressource gehört. Die Information kann sich sowohl auf die Policies beziehen (im Sinne einer problemlösenden Argumentationskette) als auch auf herrschaftssichernde Indikatoren (Welchen machtpolitischen Stellenwert hat die Information? Wer ist dafür, wer dagegen?). Die Maxime lautet: Nicht wie man Entscheidungen trifft, sondern wie man sie machterhaltend vorbereitet, ist wichtig. Zielpunkt sollte sein, die Vielfalt an Informationen bis zum Spitzenakteur durchlässig zu halten. Nur wer sich langfristig Unabhängigkeit sichert, alternative Beratungsquellen zur Entscheidungsvorbereitung zu nutzen, kann

6 Vgl. Dieter Grunow, Bürokratietheoretische Ansätze, in: Dieter Nohlen/Jürgen Kriz/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), Lexikon der Politik, Bd. 2: Politikwissenschaftliche Methoden, München 1994, S. 59–63

7 Vgl. Hans-Ulrich Derlien, The Politicization of Bureaucracies in Historical and Comparative Perspective, in: B. Guy Peters/Bert A. Rockman (Hrsg.), Agenda for Excellence 2. Administering the State, Chatham 1996, S. 149–162.

8 Ein Überblick auch im internationalen Vergleich findet sich bei G. Hirscher/K.-R. Korte (Anm. 2).

die Ressource Information zur Machtstabilisierung einsetzen. Politische Macht bedeutet immer auch, Entscheidungsalternativen zu haben. Alternative Beratungsquellen neben den aufbereiteten schriftlichen und mündlichen Vorgängen der eigenen Verwaltung können persönliche Berater ebenso wie Telefonate mit wichtigen Parteimitgliedern sein. Auch gilt es wieder, die Sachrationalität der geplanten Maßnahme gegen die politische Vermittlungs- und Durchsetzungsrationalität abzuwägen. Politische Macht hat hierbei eine stark kommunikative Komponente.[9] Sie ist von politischen Konstellationen abhängig, weniger von Über- und Unterordnung in Amts- oder Parteihierarchien. Wer ein wichtiges Amt erhält, muss sich als Machtjongleur täglich Macht durch Führung und Einflusssicherung erarbeiten. Macht bedeutet heute, Kontaktstellen zu haben, Netzwerke zu pflegen.

Abstrakt kann man sich dieses permanent ablaufende Informationsmanagement als Teil der Politikberatung von innen in einem dreistufigen Strategieprozess vorstellen:

– Informations- und Ideengewinnung (Problemdefinition, Risikoeinschätzung, Lageanalyse);

– Informations- und Ideenauswertung bzw. -verarbeitung. (Wie kommuniziere ich wann das Problem?);

– Informationsinterpretation (Zuweisung der Information durch die Suche nach Sach- und Machtkoalitionen).

Konkret hat das formelle und informelle Informationsmanagement aus Sicht des Spitzenakteurs darüber hinaus folgende Gründe:

– Es gilt einen „geistigen Fitnesskurs“ zu absolvieren: Sachkenntnisse, Argumentationsmuster und Gegenpositionen müssen genauso angeeignet werden wie der Stand der Willensbildung und organisatorische Details. Gleichzeitig wird ein möglicher Mitsteuerungsbedarf geprüft. Stets werden Informationen gewichtet und selektiert.

– Die Gewichtung und Selektion der Informationen erfolgt in erster Linie nach politischer Rationalität: Täglich müssen Mehrheiten geschmiedet, muss die Wiederwahl gesichert werden. Das heißt, Sachverhalte und Probleme werden auf ihre Brisanz, ihre Koppelung mit anderen Themen und vor allem auf persönlichen Schaden oder Nutzen geprüft.

– Herrschaftswissen wird fragmentiert. Unterschiedliche Netzwerke lassen sich nutzen: a) formalisierte Dienstwege vom Chef des Kanzleramtes über die Abteilungsleiter bis hin zu den Referaten oder b) Ad-hoc-Gruppen, die ressortübergreifend gebildet werden. So erfolgt eine Inklusion bzw. Exklusion von Personen. Zudem muss das Prestigebedürfnis der „Höflinge“ befriedigt werden: Alle sollen das Gefühl haben, an der Entscheidungsvorbereitung beteiligt zu sein. So kann sich die Rivalität im Haus (dem Kanzleramt, dem Ministerium) oder zwischen den Ressorts austoben („Spielwiese“).[10] Bekannt sind die Rivalitäten zwischen dem Auswärtigen Amt und der auswärtigen Fachabteilung des Kanzleramtes, obwohl viele der dort arbeitenden Beamten aus dem Auswärtigen Amt stammen.

Entscheidend bleibt, wo die Informationen wann zusammenlaufen. Idealtypisch bündeln sie sich beim Spitzenakteur (Informationspyramide). Faktisch erfolgt dies in der Regel und zum überwiegenden Teil vermittelt durch Personen mit Maklermacht im direkten Umfeld des Spitzenakteurs. Das können sein: Presse- oder Regierungssprecher, Büro- oder Abteilungsleiter, Amts- oder Planungschefs. Wolfgang Schäuble war als enger Vertrauter des damaligen Bundeskanzlers Helmut Kohl (beide CDU) von 1984 bis 1989 Chef des Kanzleramtes, danach bis 1991 Bundesinnenminister, bevor er den Vorsitz der CDU/CSU-Bundestagsfraktion übernahm. Das Zusammenspiel zwischen Kohl und Schäuble galt jahrelang als vorbildlich, weil es geräuschlos und effizient ablief. Schäuble besaß gegenüber Kohl Maklermacht:

„Wir (Schäuble und Kohl; d. Verf.) haben ja eigentlich immer ein sehr enges Vertrauensverhältnis gehabt, d. h., er hat mich weitgehend machen lassen. Aber natürlich im Rahmen der Grundrichtung. Und die Grundrichtung war deswegen auch nicht problematisch, da ich aus heutiger Sicht [. . .] sagen würde, ich habe von Anfang an im Grunde das Prinzip haben können: ich mache das schon richtig, so wie er es wollen würde, wenn er es wüsste. [. . .] Ich habe ihn informiert, meistens im Gespräch, ob nun in seinem Büro oder im Bungalow (gemeint war der Bonner Kanzlerbungalow; d. Verf.). Bei ihm ist auch wichtig, man muss ein Gefühl dafür haben, wann er mit was belästigt werden will und mit was nicht. Er darf aber nie das Gefühl haben, dass man ihn hintergeht oder ihm etwas verheimlicht. Das hat er bei mir nie gehabt und nie haben müssen. [. . .] Im Nachhinein würde ein normaler Mensch das aber nicht glauben kön-

9 Zum kommunikativen Machtbegriff vgl. Manuel Fröhlich, Dag Hammarskjöld und die Vereinten Nationen, Paderborn u. a. 2002, S. 95–99.

10 Vgl. Michael Mertes, Führen, Koordinieren, Strippen ziehen. Das Kanzleramt als des Kanzlers Amt, in: Karl-Rudolf Korte/Gerhard Hirscher (Hrsg.), Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München 2000, S. 62–84.

nen, denn wie gesagt, so furchtbar viel haben wir uns da nicht abgestimmt. Aber was er wissen musste, hat er gewusst."[11]

Kohls Informationsmanagement lief maßgeblich über den Chef des Kanzleramtes. Auch Kanzler Gerhard Schröder (SPD) handhabt es mit Frank Walter Steinmeier, dem derzeitigen Chef des Kanzleramtes, nicht anders. Um die tägliche Arbeit zu koordinieren, pflegten alle Kanzler eine morgendliche Lagebesprechung („Morgenlage") anzusetzen.[12] Dabei handelt es sich primär nicht um ein Entscheidungsgremium, sondern um eine Informationsrunde. Diese ist ausschließlich auf den Kanzler bezogen; der persönliche Charakter dieser Besprechungsrunde dominiert. Die Lage dient der Einordnung und Interpretation der politischen Tagessituation: Welches Thema liegt in welcher Form an? Wie brisant ist die Problematik, dass sich die Lage damit bereits beschäftigen muss? In diesem Kreis werden allerdings Entscheidungen vorgezeichnet. Denn durch die Selektion der Informationen ist der Filter geschaffen, um die Realitätswahrnehmung des Kanzlers in diesem Augenblick zu konstituieren. Jede Neueinschätzung der Lage durch die Beteiligten bedeutet bereits eine Entscheidung.

An die Stelle der so genannten „Kleinen Lage" bzw. des „Kleeblatts"[13] bei Helmut Schmidt (SPD) trat bei Kohl die Morgenlage mit veränderter Funktion. Jeden Morgen saßen um 8.30 Uhr im Arbeitszimmer des Kanzlers zusammen: der Chef der Bundeskanzleramtes, die jeweiligen Staatsminister des Kanzleramtes, der Leiter der Abteilung 2 „Außenpolitik", die persönliche Referentin des Kanzlers sowie drei bis vier Öffentlichkeitsarbeiter: Abteilungsleiter 5 „Kommunikation und Dokumentation", der Chef des Presse- und Informationsamtes und zusätzlich der Chef-Redenschreiber. Häufig auch der Leiter der Abteilung Inland des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung.

In der Regel eröffnete Eduard Ackermann (später Andreas Fritzenkötter), Kohls Medienmann, mit einem Überblick über die Presselandschaft die Runde. Danach verteilte Kohl Aufträge an die Teilnehmer. Mit dem Regierungssprecher klärte er Verlautbarungen des Tages ab. Termine und weitere Aufgabenverteilungen wurden koordiniert. Die Morgenlage setzte sich aus engen persönlichen Vertrauten von Kohl zusammen. Sie war nach administrativen Gesichtspunkten heterogen. Staatsminister, Abteilungsleiter, Gruppenleiter saßen zu einer Informationsbesprechung zusammen. Normalerweise trafen sich die Beamten nur auf hierarchisch gleichen Ebenen, also nur Abteilungsleiter, nur Gruppenleiter usw.

Die Morgenlage erfüllt bei Schröder ganz ähnliche Aufgaben. Ein kleiner, ausgewählter Kreis trifft sich dreimal wöchentlich. Mit dabei waren von Beginn an neben dem Kanzler[14] der Chef des Kanzleramtes, der Regierungssprecher, die Leiterin des Kanzlerbüros, der Staatsminister im Kanzleramt, aber auch der SPD-Fraktionsvorsitzende und der SPD-Generalsekretär.

Daneben existiert ein so genannter „Steinmeier-Kreis". Schröder setzt in seiner näheren Umgebung verstärkt auf Niedersachsen. Zum „Steinmeier-Kreis" gehören außer dem Chef des Kanzleramtes regelmäßig folgende Personen: Schröders Büroleiterin Sigrid Krampitz, Regierungssprecher Bela Anda und dessen Stellvertreter Thomas Steg (der schon in Hannover zu Schröders Vertrauten gehörte und in dessen erster Legislaturperiode im Kanzleramt auch als Chef-Redenschreiber fungierte) sowie der Kommunikationsberater des Kanzlers, Reinhard Hesse (jetzt Chef-Redenschreiber, jedoch nicht in die Amtshierarchie des Kanzleramtes eingebunden). Nur ein Ministerium ist im „Steinmeier-Kreis" vertreten: das von Wirtschaftsminister Wolfgang Clement (SPD). Dessen Planungschef Henry Cordes gehört in der Regel mit zu dem Zirkel.[15]

Die Aufgabe dieser informellen Kreise besteht darin, sich ein Bild von der politischen Lage zu verschaffen und Reaktionsmuster – der Stein-

11 Zitiert nach Karl-Rudolf Korte, Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft – Regierungsstil und Entscheidungen 1982–1989, Stuttgart 1998, S. 210 f.

12 Vgl. auch nachfolgend zur Organisation bei Helmut Kohl ebd., S. 27 ff.; Volker Busse, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, Heidelberg 2001, S. 122; auch Jürgen Gros, Politikgestaltung im Machtdreieck Partei, Fraktion, Regierung, Berlin 1998.

13 An der „Kleinen Lage" nahmen täglich fast 20 Personen teil. Das „Kleeblatt" – die Chefs von Kanzleramt und Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, der Staatsminister im Kanzleramt und der Kanzler selbst – traf sich einmal in der Woche.

14 Vgl. zur Regierungsorganisation unter Kanzler Schröder: Chatrin Vorrink, Die Führungsstile der Bundeskanzler Willy Brandt und Gerhard Schröder im Vergleich, Köln 2001 (Magisterarbeit, http://www.karl-rudolf-korte.de/Mag_Vorrink.pdf); Sybille Krause-Burger, Wie Gerhard Schröder regiert. Beobachtungen im Zentrum der Macht, Stuttgart 2000, S. 34; Karl-Rudolf Korte, Das System Schröder. Wie der Kanzler das Netzwerk seiner Macht knüpft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 25. Oktober 1999; M. Mertes (Anm. 2); Axel Murswieck, Des Kanzlers Macht. Zum Regierungsstil Gerhard Schröders, in: Christoph Egle u. a. (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002, Wiesbaden 2003, S. 117–135; Ludger Helms, Gerhard Schröder und die Entwicklung der deutschen Kanzlerschaft, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 11 (2001) 4, S. 1497–1517; auch K.-R. Korte (Anm. 3).

15 Vgl. Eckhart Lohse, Strategie ohne Festlegung, in: FAZ vom 4. Januar 2003.

meier-Kreis erarbeitet auch Strategieentwürfe – zu entwickeln. Führen, Koordinieren, Strippenziehen verdichtet sich als Aufgabenstellung in solchen handverlesenen Informationsrunden. Gerade die Arbeitsweise des Leitungsbereichs ist wesentlich geprägt durch den wöchentlichen Arbeitsrhythmus von Parlament und Regierung.[16]

Informationsmanagement durch Maklermacht

Das Informationsmanagement wird maßgeblich durch die Personen im Umfeld des Kanzlers mit so genannter Maklermacht – der beratenden Vermittlungsmacht – strukturiert. Ihr Aufgabentableau ist differenziert:

Reziprozität: Das Verhältnis der Personen mit Maklermacht zu ihrem Chef besteht in einer wechselseitigen Vermittlung der verabredeten Information. Der Spitzenakteur beauftragt den Vermittler, eine spezifische Aufgabe in seinem Sinne zu erfüllen.

Sonderstatus: Personen mit Maklermacht haben eine exzeptionelle Stellung innerhalb der Organisation oder des Apparates, ohne dass diese in jedem Fall formal abgeleitet werden könnte. Unter Umständen haben die Machtmakler sogar eine geringe positionale Autorität. Dies können z. B. Gruppenleiter aus einer Fach-Abteilung sein, zu denen der Spitzenakteur ein vertrauensvolles Verhältnis aufgebaut hat. Helmut Kohl favorisierte Lagerunden, in denen nicht nur die Spitzen der Leitungsebene mit am Tisch saßen. Helmut Schmidt hielt sich eher an die Hierarchien des Hauses. Gerhard Schröder räumt diesen Sonderstatus den „Hannoveranern“ ein.

Abgeleitete Autorität: Personen mit Maklermacht besitzen eine vom Spitzenakteur ableitete Autorität. Neben der Beherrschung des bürokratischen Apparates ist ihre Entscheidungsmacht von der Führungsstärke des Spitzenakteurs abhängig. Bei einem personenzentrierten Regierungsstil wird die Nähe und der direkte Zugang zum Spitzenakteur ihre wichtigste Machtressource.

Informationsvorsprung und Krisen-Sensor: Machtmakler zeichnet die Flexibilität ihres Einsatzgebietes und eine elastische Interpretation von Handlungsabläufen aus. Sie selektieren wichtige Themen und entscheiden, welche Sachverhalte und Informationen zu einem bestimmten Zeitpunkt auf dem Tisch ihres Spitzenakteurs landen. Hierbei ist die persönliche Einschätzung von Priorität wichtig. Bei der Gewichtung lässt sich der Makler jedoch auch von ganz persönlichen Sympathien, Antipathien, Themenkenntnissen und Interessen leiten. Wenn ein Ressortminister den Chef des Kanzleramtes oder der Staatskanzlei nicht sensibel einbindet, landen die Ressortwünsche eher am Ende der Tagesordnung.

Chef der Netzwerke: Personen mit Maklermacht sind ein Knotenpunkt von Gesinnungsgemeinschaften, anderen Chef-Netzwerkern aus den Ressorts oder Parteien bzw. „alten Kameraden“. In jedem Fall sind sie Mittelpunkt der informalen Organisation von Arbeits-, Kommunikations- und Herrschaftsstrukturen. Machtmakler besitzen vor allem Vermittlungsmacht, was ihnen informale Mitsteuerung ermöglicht. Dies bedeutet aber nur teilweise auch Entscheidungsmacht; gerade deshalb verfügen die Machtmakler über große Informationsressourcen. Solche Mitsteuerungsbeziehungen sind immer Machtbeziehungen.

Vertrauensvorsprung/Maklerprovision: Machtmakler haben ein über lange Jahre gewachsenes Vertrauensverhältnis zu ihrem Spitzenakteur. Mit ihm zusammen bilden sie ein „Paar“, das sich durch reziproke Tauschverhältnisse und wechselseitige Vertrauensübertragung auszeichnet. Sie sind ein zweckorientiertes Erfolgsduo, manchmal sogar eine Schicksalsgemeinschaft: Sie durchlaufen gemeinsame politische Stationen. Karrieresprünge des Spitzenakteurs ziehen Karrieresprünge des Machtmaklers nach sich und sind sein „Erfolgshonorar“ bzw. die „Maklerprovision“. Den machtpolitischen Rückhalt, den eine Regierungszentrale bieten kann, gerade wenn die Verortung in der Partei brüchig ist wie bei Kanzler Schmidt oder teilweise auch bei Schröder, sicherten die jeweiligen Chefs des Kanzleramtes ab. Als zeitgeschichtlich wichtige Paare sind zu nennen: Konrad Adenauer/Hans Globke, Willy Brandt/Horst Ehmke, Helmut Schmidt/Manfred Schüler, Helmut Kohl/Wolfgang Schäuble und Gerhard Schröder/Frank Walter Steinmeier.[17]

Kalkulierte Selbstkasteiung: Die Person mit Maklermacht sollte keine eigenen politischen Ambitionen hegen. Scheu vor allzu viel Öffentlichkeit ist ebenso hilfreich wie die Bereitschaft zu Entbehrungen auf Zeit. Chefkoordinatoren mit Maklermacht wissen, „wo gezielt zu schweigen ist, wo kommuniziert werden muss, was zu tun ist, um Besprochenes oder Notwendiges umzusetzen, wo Verbündete gesucht, Gegengeschäfte angeboten und Enttäuschte zumindest verbal aufgefangen

16 Vgl. V. Busse (Anm. 12), S. 123.

17 Vgl. Franz Walter/Kay Müller, Die Chefs des Kanzleramtes. Stille Elite in der Schaltzentrale des parlamentarischen Systems, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 33 (2002), S. 474–501.

werden müssen“. So etwas „bedarf einer festen Vertrauensbasis, eingespielter Abläufe und genauer Kenntnis des handelnden Politikers“[18]. Wer diese kalkulierte Selbstkasteiung nicht beherzigt wie Bodo Hombach, der erste Kanzleramtschef unter Schröder, stört die Steuerungsprozesse und überdehnt seine Maklermacht. Schon nach wenigen Monaten schied Hombach deshalb aus.

Vermittler der Botschaft des Herrn: Machtmakler dienen den Spitzenakteuren als „Sprachrohr“. Sie müssen immer und überall als Ansprechpartner bereit stehen. Gleichzeitig betreiben sie Informationsmanagement als Informationsselektion und minimieren das Risiko von Indiskretionen. Denn wer gute Darstellungspolitik betreiben möchte, muss die dafür benötigten Informationen unter seine Kontrolle bringen. Nur Diskretion sichert Interpretationshoheit – vor allem die Souveränität, den Zeitpunkt der Veröffentlichung einer brisanten Information selber zu bestimmen. So geschah es beispielsweise beim „Green-Card-Coup“[19]: Die komplexe Zuwanderungs- und Asyldiskussion konnte damals von Schröder offensiv auf eine ökonomische Standortfrage reduziert werden. Die Makler hatten nicht nur die Inszenierung, sondern auch die Interpretationslinie vorgegeben. Die Informationsselektion gegenüber den Medien erfolgt jedoch nicht nach objektiven Rationalitätskriterien, sondern nach persönlicher Rationalität. Machtmakler managen die Wissenden.

Sparring-Partner: Personen mit Maklermacht sind auch Trainingspartner für den argumentativen Schlagabtausch. Hier kann sich der Spitzenakteur argumentationstechnisch fit machen, ohne dass dieses Üben öffentlich wird. Dies geschieht häufig auf langen gemeinsamen Dienstreisen. Die Härte des Schlagabtausches ist dabei grenzenlos.

Koordination: Machtmakler sind der Dreh- und Angelpunkt im Policy-Zirkel. Ohne ihre Beteiligung, ohne ihren „Segen“ und ihre Kenntnisnahme läuft nichts. Durch ihre Mitsteuerung beeinflussen sie politische Inhalte und die Herbeiführung von verbindlichen Entscheidungen. Sie sind Haupt-Netzwerker und betreiben Koordination als Informationsmanagement. Dabei bedeutet die Gewichtung der alltäglichen Informationsflut nicht automatisch Reduktion. Zuweilen muss die Komplexität von Sachverhalten auch ausgehalten oder ihr potentieller Mehrwert bei der Entscheidungsfindung erschlossen werden. Koordination bedeutet auch die konzeptionelle Beteiligung von politischen Akteuren und die prozedurale Abstimmung im Entscheidungsprozess. Die eigenverantwortliche Koordinierung der Linie ist von der Teilhabe am politischen Informationsfluss geprägt. So kommt dem Makler und seinem Stab nicht nur lenkende, sondern auch motivierende Bedeutung zu. Durch seine Koordinationsfunktion trägt er zur Entlastung der formalen Handlungsebene bei. Bevor Kanzler Schröder offiziell eine neue Kommission für Strukturreformen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik vorschlägt und das Kanzleramt zur Umsetzung dieser Entscheidung veranlasst, hat Steinmeier in Abstimmung mit den zuständigen Ressorts und der Fraktionsspitze (meist mit dem Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion Wilhelm Schmidt) längst sondiert, wer die Kommission leiten soll und – nach dem Ausschlussmodell – wer auf keinen Fall Mitglied werden sollte.

Personifiziertes Frühwarnsystem: Zu den wichtigsten Aufgaben der Makler gehört effektives Konfliktmanagement. Dazu bedienen sie sich häufig der „Geheimdiplomatie“. Insbesondere so genannte „Vorfeldmethoden“ kommen hier zur Anwendung: Telefondiplomatie, Begegnungen mit wichtigen Akteuren, die Inszenierung von Pseudo-Ereignissen, Infotainment, das Streuen gezielter Indiskretionen usw. Machtmakler besitzen ein hohes Störpotential gegenüber politischen Gegnern oder Rivalen. Für ihren Spitzenakteur hingegen betreiben sie Konfliktprävention. Besondere Aufmerksamkeit musste Gerhard Schröder 1998 seinem Finanzminister, dem damaligen SPD-Parteivorsitzenden Oskar Lafontaine, widmen. Das programmatisch und machtpolitisch gleichgewichtige Duo („Innovation und Gerechtigkeit“) war für den Wahlerfolg 1998 wichtig, jedoch störend für die Regierungsarbeit. Schröder musste frühzeitig eine Gegenmacht aufbauen und Lafontaine isolieren, um seine Richtlinienkompetenz durchzusetzen. Das konnte nicht am Kabinettstisch passieren, sondern nur subtil im Vorfeld. Schröders damaligem Kanzleramtschef Hombach gelang es mit „Geheimdiplomatie“, viele Initiativen des Finanzministers vorzeitig publik zu machen und diesen so allmählich ins politische Abseits zu drängen.

Abschirmung und karitative Funktionen: Der Makler schirmt den Spitzenakteur gegenüber Dritten ab, vor allem auch gegenüber dem eigenen Haus (Ministerium, Kanzleramt, Parteizentrale etc.). Nach langen Arbeitstagen muss er sich auch als Seelentröster oder – wenn sich die Lage dramatisch zuspitzt – als Blitzableiter für den angestauten Unmut des Spitzenakteurs betätigen. Gerade solche Abschirmungsversuche machen den Makler im eigenen Hause nicht besonders populär.

---

18 Michael Eilfort, Politische Führung in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Beratung und Information des Fraktionsvorsitzenden, in: G. Hirscher/K.-R. Korte (Anm. 2).

19 Dazu Hans-Jörg Hennecke, Die dritte Republik, München 2003, S. 184–188.

Fazit

Das Ausmaß der Maklermacht ist abhängig von der Persönlichkeit des Spitzenakteurs und von seinem Politikverständnis bzw. Führungsstil.[20] Dabei kann ein klientelistischer/personenzentrierter von einem legalistischen/positionsorientierten Politikstil unterschieden werden. Der Einfluss des Maklers ist bei dem erstgenannten Führungsstil sicherlich größer als bei einem Spitzenakteur, der sich primär auf die Zuarbeit aus „seinem Hause“ bezieht. Hier werden die formalisierten offiziellen Informationswege eine größere Rolle spielen. Helmut Kohl war deutlich personenzentrierter ausgerichtet als sein Vorgänger Schmidt, der sich auch angesichts begrenzter Parteimacht (er war nicht zugleich Parteivorsitzender) primär auf das Kanzleramt und dort – positionsorientiert – auf die Leitungsebene verließ. Schröder wiederum neigt eher dem klientelistischen Modell zu.

Frühwarnsysteme, an denen die Makler großen Anteil haben, funktionieren in der Regel auf der Höhe des Machterwerbs. In diesem Frühjahr jedenfalls versagte das Frühwarnsystem bei Kanzler Schröder kurzzeitig. Anders ist nicht zu erklären, wie es zu der Fehleinschätzung bei der Agenda 2010 kam: Die SPD-Basis rebellierte gegen die Reformagenda, was zu erwarten war – und ertrotzte sich einen Sonderparteitag, scheiterte gleichwohl mit einem Mitgliederbegehren. Makler sind somit keinesfalls vor Pannen gefeit.

Die Informationsgrundlage der Spitzenakteure ist äußerst komplex. Schnelligkeit charakterisiert den Informationsweg. Die Entscheidung selbst ist in Abhängigkeit von der Informationslage zu sehen. Je höher die politische Brisanz, desto eher wird sich der Spitzenakteur selbst damit befassen.

Schreiten die Prozesse der Informalisierung und Personalisierung des Regierungshandelns voran, treten die formalisierten Prozesse der Ministerial- und Regierungsbürokratie dahinter zurück. Die Analysen zum Politikmanagement lassen kein anderes Ergebnis zu: eine zunehmende Zentralisierung von Macht und Verantwortung bei der Spitze der Exekutive, bis hin zu Formen der Präsidentialisierung („Chefsachen-Mythos“ und „Going public“[21]). Dies ist kein ausschließlich deutscher Befund, sondern trifft auf viele westliche Demokratien zu.[22] Zur Kehrseite der Gouvernementalisierung der Gesetzgebung und dem damit einhergehenden exekutiv-kooperativen Politikstil gehört die schleichende Entmachtung der Parlamente. Gestaltungsmacht ist zu gleicher Zeit dem Bundesverfassungsgericht, den runden Tischen und Kommissionen („Räterepublik“), den neokorporatistisch-verbändestaatlichen Formen von Politik und nicht zuletzt eben auch den Personen mit Maklermacht zugewachsen.

Demokratietheoretisch stimmt es bedenklich, wenn immer mehr „Erwählte“ an Stelle der „Gewählten“ an Einfluss gewinnen. Parlamentarismus ist in der Demokratie schließlich ein Verfahren zur Beteiligung aller. Da Regieren sich aber zunehmend kommunikationsabhängig und verflochten im Sinne eines Interdependenzmanagements gestaltet, nehmen Prozesse der Informalisierung – und damit auch das Gewicht von Maklern – potentiell zu. Ihr Einfluss besteht eben nicht nur in der Informationsaufbereitung, sondern auch in der Informationsinterpretation, was einer inhaltlichen Politikausrichtung gleichkommt.

Damit sind alternative Entscheidungsstrukturen in der unmittelbaren Nähe der Spitzenakteure geschaffen worden. Die Vitalität der Spitzenakteure im Umgang mit diesem Mix aus formalisierten und informalen Informationswegen ist machtsichernd elementar und demokratietheoretisch zwingend. Verkümmern die Informationswege oder wird daraus „Hofberichterstattung“, dann ist auch die Entscheidungsfindung betroffen. Die Entscheidungselite wird zahlenmäßig immer auf einen kleinen Kreis beschränkt und durch persönliche Loyalität zum Spitzenakteur charakterisiert bleiben. All diese Prozesse der Informationsbeschaffung und -selektion bis hin zur Entscheidungsfindung laufen im Regierungsalltag permanent und pausenlos ab. Das soll der Problemlösung ebenso dienen wie der Machtabsicherung: Frühzeitige Information sichert Gefolgschaft (Mitwisser einbinden und beschäftigen); nachlässige, unvollständige, positiv-gefärbte Informationen rufen schnell Widerstände hervor. Trotz der Dominanz von Machtmaklern im Politikmanagement legt die politische Elite großen Wert auf Unabhängigkeit bei der Informationsgewinnung, denn (scheinbare) Unangreifbarkeit lebt vom Mythos nicht vorhandener Transparenz.

20 Vgl. Bodo Benzner, Ministerialbürokratie und Interessengruppen, Baden-Baden 1989; Hans-Georg Merz, Regierungshandeln im Lichte einer Befragung deutscher Bundesminister, in: ders./Udo Kempf (Hrsg.), Kanzler und Minister 1949–1998. Biografisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen, Wiesbaden 2001, S. 36–81.

21 *Anmerkung der Redaktion:* „Going public“ bedeutet die Möglichkeit des Amtsinhabers, sich direkt an die eigene Bevölkerung zu wenden, um Unterstützung für bestimmte politische Vorhaben zu mobilisieren; vgl. K.-R. Korte (Anm. 3).

22 Vgl. K.-R. Korte/G. Hirscher (Anm. 10), S. 323–446.

Ulrich Sarcinelli

Demokratie unter Kommunikationsstress?

Das parlamentarische Regierungssystem in der Mediengesellschaft

Politische Legitimation in der Mediengesellschaft

Politik als Schauspiel und als inszeniertes Politspektakel – dieser Generalverdacht wird nicht nur an deutschen Stammtischen laut. Die Frage, wie eine angemessene politische Kommunikation aussehen sollte, ist ein altes Thema wissenschaftlicher und politischer Reflexion.[1] Umso mehr muss verwundern, welche lebhaften Reaktionen der saarländische Ministerpräsident Peter Müller (CDU) mit einem Vortrag zum Thema „Politik und Theater – Darstellungskunst auf der politischen Bühne" auslöste.[2] Vorausgegangen war eine dramatische Sitzung des Bundesrates über das Zuwanderungsgesetz. Im Verlaufe eines umstrittenen und vom Bundesverfassungsgericht inzwischen für verfassungswidrig[3] erklärten Abstimmungsprozesses war es zu tumultartigen Szenen gekommen. Die Empörung der Unionsvertreter in der Länderkammer, räumte Müller einen Tag nach der Sitzung ein, sei verabredet gewesen, und man habe Theater gespielt, aber eben doch „legitimes Theater". Diese unverblümten Äußerungen über die Spielregeln politischen Handelns in der Mediengesellschaft haben in der Öffentlichkeit Unbehagen hervorgerufen.

Dabei geht es nicht um die demokratische Selbstverständlichkeit, dass Politik zustimmungsabhängig und deshalb begründungspflichtig ist, Kommunikation und Demokratie demnach zwei Seiten einer Medaille sind. Entscheidender ist, wie sich das parlamentarische Regierungssystem unter den Bedingungen einer dauernden medialen Fremd- und Selbstbeobachtung verändert, welche Anpassungsleistungen an den Medienbetrieb es erbringt und welche Folgen es zeitigt, wenn eine Demokratie unter Kommunikationsstress steht.

Öffentlichkeit und Demokratie

In der Demokratie stellt Macht keine dauerhafte Größe dar. Sie gründet vielmehr auf Meinungen und bedarf der steten kommunikativen Erneuerung. Karl W. Deutsch hat in seiner „Politischen Kybernetik" die Überlebensfähigkeit politischer Systeme an ihre Kommunikations- und Lernfähigkeit geknüpft. Deshalb sind Demokratien historisch betrachtet anderen politischen Systemen überlegen: Sie lassen Öffentlichkeit als kritische Instanz zu und stellen so das gesellschaftliche und politische System unter permanenten Lernzwang. Nur mit einer funktionierenden Öffentlichkeit sind politische Systeme korrekturfähig.

Wie andere demokratische Ordnungen erkennt auch das Grundgesetz weder ein Wahrheitsmonopol noch einen homogenen Volkswillen an. Deshalb muss der Vorgang der politischen Willensbildung „prinzipiell in das Licht der Öffentlichkeit"[4] gerückt werden. Mit der Herausbildung des Bürgertums und im Zuge der Aufklärungsphilosophie ist Öffentlichkeit zum „Lebensgesetz der Demokratie"[5] geworden. Im freien und offenen Austausch müssen sich die politischen Alternativen bewähren.

Der Glaube an eine „lineare Legitimationshierarchie" hoheitlicher Institutionen ist längst erschüttert.[6] Das durch Kooperation und Verflechtung gekennzeichnete, vielleicht etwas voreilig als „postparlamentarisch" charakterisierte politische System der Bundesrepublik stellt in Wirklichkeit ein „komplexes Arrangement verbundener Arenen"[7] dar. Das Prinzip der „Legitimation durch

1 Vgl. Hajo Diekmannshenke, Politische Kommunikation im historischen Wandel. Ein Forschungsüberblick, in: ders./ Iris Meißner (Hrsg.), Politische Kommunikation im historischen Wandel, Tübingen 2001, S. 1–27; Herfried Münkler/ Markus Llanque, Ideengeschichte (Politische Philosophie), in: Otfried Jarren/Ulrich Sarcinelli/Ulrich Saxer, Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil, Wiesbaden 2002 (Nachdr. von 1998), S. 65–80.

2 Peter Müller, Das haben wir dann gemacht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 28. März 2002, S. 11.

3 Vgl. BVerfGE 2, BvF 1/02.

4 Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1995[20], S. 62.

5 Otto Depenheuer, Öffentlichkeit und Vertraulichkeit, in: ders. (Hrsg.), Öffentlichkeit und Vertraulichkeit. Theorie und Praxis politischer Kommunikation, Wiesbaden 2000, S. 7.

6 Wolfgang Hofmann-Riem, Mediendemokratie zwischen Vision und normativem Albtraum, in: Wolfgang Donsbach/ Olaf Jandura (Hrsg.), Chancen und Gefahren der Mediendemokratie, Konstanz 2003, S. 30.

7 Arthur Benz, Postparlamentarische Demokratie. Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Michael Greven (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens? (20. Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft), Opladen 1998, S. 201 f.

Kommunikation“ gilt deshalb für alle relevanten gesellschaftlichen Akteure. Wer im politischen Raum Einfluss ausüben will *und* dabei Legitimität beansprucht, kann dies nur im Lichte der Öffentlichkeit tun.

Aus verfassungsrechtlicher und demokratietheoretischer Sicht mag dieser Anspruch als selbstverständliche Voraussetzung für die „Rationalisierung des politischen Prozesses“ erscheinen.[8] Rationalität setzt aber voraus, dass die Massenmedien auch entsprechende Leistungen für das demokratische System erbringen. Deshalb hängt die Zukunft der Demokratie nicht zuletzt davon ab, ob sich „die Interaktionseffekte“ zwischen Politik und Medien als hilfreich bei der Lösung politischer Probleme erweisen oder als „problemverstärkend“.[9]

Die Medien: Medium, Faktor und Akteur

Bereits im ersten Fernsehurteil 1961 sprach das Bundesverfassungsgericht davon, dass die Medien nicht nur „Medium“ seien, also Forum und Plattform unterschiedlicher Meinungen und Interessen, sondern auch ein „eminenter Faktor der öffentlichen Meinungsbildung“.[10] Mehr als drei Jahrzehnte später ist der Medienmarkt weithin liberalisiert und in hohem Maße kommerzialisiert. Die quantitative Ausweitung der Anbieter im elektronischen Bereich und die Differenzierung der Angebote bei gleichzeitiger Konzentration der Medienunternehmen haben die medialen Verhältnisse unübersichtlicher gemacht. Die Medien entfernen sich weiter von der Politik und folgen stärker ihrer eigenen Logik. Diese ist – nicht nur, aber unter wachsendem Kommerzialisierungsdruck in hohem Maße auch – bestimmt durch die Nachfrage des Marktes. Und auf diesem Markt trägt die Erhöhung der Informationsqualität nicht unbedingt zur Steigerung der Verkaufszahlen und Einschaltquoten bei.

Die Politik kann diese Entwicklungen nicht völlig ignorieren. Denn Politik und Medien brauchen sich wechselseitig. Sie stehen sich nicht im Sinne einer Gewaltenteilung (die Medien als „vierte Gewalt“) gegenüber, so sehr sich diese Vorstellung festgesetzt und als normatives Regulativ nach wie vor Berechtigung hat. Ebenso wenig lässt sich von einseitiger Abhängigkeit bzw. Instrumentalisierung sprechen. Kennzeichnend für das Beziehungsgeflecht ist eine Art Symbiose, ein Tauschverhältnis. Politik braucht Publizität, verfügt kaum über eigene Kommunikationsmittel und bedient sich der Massenmedien als Plattform. Zugleich sind diese für die Politik unverzichtbar zur Selbstbeobachtung und zur Beobachtung der gesellschaftlichen Umwelt. Die Medien ihrerseits suchen die Nähe zur Politik, weil sie an exklusiven und kontinuierlich fließenden Informationen interessiert sind.

Wenn die Einschätzung zutrifft, dass sich Politik aufgrund dieser Entwicklungen – auch und zunehmend – an den Funktionsmechanismen des Medienbetriebs orientiert, dann stellt sich die Frage nach den Folgen eines möglichen politisch-medialen Verdrängungswettbewerbs. Führt der vermeintliche Zwang zur „Darstellungspolitik“ zur Verdrängung unpopulärer „Entscheidungspolitik“?[11] Welche Konsequenzen hat es für die Lösung politischer Aufgaben, wenn Medienattraktivität und Kommunikationskompetenz zu einer (mit)entscheidenden Machtprämie werden?

Enttäuschungsanfälligkeit und Kommunikationsabhängigkeit

Für die auf Zustimmung angewiesenen politischen Akteure steigen die Anforderungen an Vermittlungskompetenz auch deshalb, weil sich die Organisationsbindungen im Zuge gesellschaftlicher Modernisierung gelockert haben.[12] Ob es um die Parteimitgliedschaft oder Identifikation im Sinne einer dauerhaften, gefühlsmäßigen Bindung geht, um Gewerkschafts- und Verbandszugehörigkeit oder Kirchenbindung: Der Verpflichtungscharakter sozialer Kontexte ist zwar nicht verschwunden, aber schwächer geworden. In dem Maße, wie politisches Verhalten für eine wachsende Zahl von Bürgern zu einem Verhalten der „Wahl“ wird, des nutzenorientierten Kalküls im Rahmen kurzfristiger Entscheidung, wird Politik *anfälliger für Enttäuschungen und damit kommunikationsabhängiger.*

Das muss nicht unbedingt ein Verlust für die Demokratie sein. Ebenso wenig rechtfertigt der verstärkte Kommunikationsdruck jedoch die bedingungslose Unterwerfung politischen Han-

8 K. Hesse (Anm. 4), S. 62.

9 Manfred G. Schmidt, Entwürfe demokratischer Regierungsweise und die Zukunft der Demokratie, in: Hans-Dieter Klingemann/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung (WZB-Jahrbuch 2000), Berlin 2000, S. 513.

10 BVerGE 12, S. 205 ff.

11 Vgl. dazu näher Ulrich Sarcinelli, Mediale Politikdarstellung und politisches Handeln. Analytische Anmerkungen zu einer notwendigerweise spannungsreichen Beziehung, in: Otfried Jarren (Hrsg.), Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1994, S. 35–50; ders., Symbolische Politik, Opladen 1987.

12 Vgl. die umfassende Aufarbeitung des Forschungsstandes sowie die empirische Analyse politischer Kommunikatoren bei Jens Tenscher, Professionalisierung der Politikvermittlung. Politikvermittlungsexperten im Spannungsverhältnis von Politik und Massenmedien, Wiesbaden 2003; Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 352), Bonn 1998; O. Jarren/U. Sarcinelli/U. Saxer (Anm. 1).

delns unter die Medienlogik oder gar schieren Populismus. Gleichwohl wird politischer Erfolg in der Mediengesellschaft – auch und nicht zuletzt – auf der „Galerie", also von den „Laien" des Medienpublikums, entschieden und nicht allein in den politisch-institutionellen „Arenen".[13]

Die Parteiendemokratie in der Mediengesellschaft

Parlamentarische Regierungssysteme sind Parteiendemokratien. Die politische Steuerung des parlamentarischen Betriebs folgt deshalb „nicht der Logik von juristisch abgegrenzten Institutionen-Kooperationen", sondern letztlich „einer *parteipolitischen* Logik".[14] Die Beschäftigung mit dem parlamentarischen Regierungssystem im Medienzeitalter erfordert deshalb besonderes Augenmerk für Parteien als Hauptakteure der politischen Willensbildung und Interessensvermittlung.

Angesichts der diagnostizierten Legitimationskrise erscheinen Parteien in Deutschland wie ein „anachronistisches Wunder"[15]. Doch die Spekulationen über ein „Ende der Parteien" in der Mediengesellschaft erweisen sich als wenig realistisch.[16] Gleichwohl fordert der „Kampf um öffentliche Aufmerksamkeit"[17] seinen Tribut.

Lange Zeit bestimmte die Kritik an der Überdehnung des Parteienstaates und dem Wandel vom grundgesetzlichen Mitwirkungs- zu einem politischen Allzuständigkeitsanspruch die Diskussion.[18] Inzwischen hat sich der Akzent verlagert. Es wird bezweifelt, dass die Parteien ihr eigentliches Privileg, die Vermittlung zwischen gesellschaftlicher Vielfalt und staatlicher Einheit, die Transformation von „Volkswillensbildung" in „Staatswillensbildung",[19] unter den Bedingungen einer modernen Mediengesellschaft noch ausüben können. Damit rückt die „defizitäre Kommunikation zwischen Parteien und Bürgern"[20] in den Blick.

„Drinnen" und „draußen": Unterschiedliche Organisations- und Kommunikationswelten

Das Medienbild von Parteien ist organisationsblind und prominenzlastig. Auf wenige Spitzenakteure vor allem der Bundesebene beschränkt, bleibt die komplexe Organisationswirklichkeit der politischen Großbetriebe, wie sie Volksparteien darstellen, in der Regel ausgeblendet. Mehr als alle anderen Politikvermittlungsagenturen sind die Parteien aber – in der Gesellschaft verankert und zugleich in die staatliche Ebene wirkend – Zwitterwesen mit zwei unterschiedlichen Organisations- und Kommunikationswelten. In der „duale(n) Kommunikationslogik"[21] der Parteien gibt es ein „drinnen" und „draußen". „Drinnen" bedeutet Kommunikation zwecks innergesellschaftlicher und -organisatorischer Interessenwahrnehmung und -integration. „Draußen" bezieht sich auf die Kommunikation mit dem Ziel des Machterwerbs.

In beiden Kommunikationssphären kommen die Medien in unterschiedlicher Weise ins Spiel. Auf der Ebene der Ortsvereine ist massenmediale Kommunikation, sieht man von lokalen Medien ab, von nachgeordneter Bedeutung. Hier gilt es, „die primären gesinnungsexpressiven und sozialintegrativen Kommunikationsbedürfnisse der freiwilligen Mitglieder"[22] zu befriedigen. Dieser Kommunikationsraum dient als politisches Sozialisations-, Lern- und Politikvermittlungsumfeld. Er ermöglicht den Parteien „neben der kurzfristigen Mobilisierung von Wählerstimmen immer auch dauerhafte und verlässliche Anbindungen an ihre gesellschaftliche Umwelt"[23]. Vor allem erscheint

13 Zum Arenamodell von Öffentlichkeit und zur Unterscheidung zwischen „Arena" und „Galerie" vgl. Jürgen Gerhards/Friedhelm Neidhardt, Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze, in: Wolfgang Langenbucher (Hrsg.), Politische Kommunikation. Grundlagen, Strukturen, Prozesse, Wien 1993, S. 52–89.

14 Klaus von Beyme, Der Gesetzgeber. Der Bundestag im Entscheidungszentrum, Wiesbaden 1997, S. 93.

15 Tobias Dürr, „Irlandisierung" nicht zu Ende? Einige Überlegungen zur Zukunft der deutschen Volksparteien nach dem Zerfall ihrer Voraussetzungen, in: ders./Franz Walter (Hrsg.), Solidargemeinschaft und fragmentierte Gesellschaft. Parteien, Milieus und Verbände im Vergleich, Opladen 1999, S. 205.

16 Vgl. den missverständlichen Titel: Richard Meng, Nach dem Ende der Parteien. Politik in der Mediengesellschaft, Marburg 1997, S. 237. Zur komplexen Organisationswirklichkeit vgl. Thomas Poguntke, Parteiorganisation im Wandel. Gesellschaftliche Verankerung und organisatorische Anpassung im Vergleich, Wiesbaden 2000.

17 Ulrich Sarcinelli, Im Kampf um öffentliche Aufmerksamkeit. Wie sich die politischen Parteien in der Mediendemokratie verändern, in: FAZ vom 24. September 1998.

18 Vgl. Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, Frankfurt/M. 1992 sowie zu der dadurch ausgelösten Diskussion Gunter Hofmann/Werner A. Perger (Hrsg.), Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion, Frankfurt/M. 1992.

19 Dieter Grimm, Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt/M. 1991, S. 265.

20 Richard Stöss, Parteienstaat oder Parteiendemokratie?, in: ders./Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn 2001^2, S. 35.

21 Elmar Wiesendahl, Parteienkommunikation parochial. Hindernisse beim Übergang ins Online-Parteienzeitalter, in: Ulrich von Alemann/Stefan Marschall (Hrsg.), Parteien in der Mediendemokratie, Wiesbaden 2002, S. 365; vgl. auch ders., Parteienkommunikation, in: O. Jarren/U. Sarcinelli/U. Saxer (Anm. 1), S. 442–449.

22 Ebd., S. 365 f.

23 E. Wiesendahl, Die Zukunft der Parteien, in: O.W. Gabriel/O. Niedermayer/R. Stöss (Anm. 20), S. 607 f.; mit Verweis auf T. Poguntke (Anm. 16).

Mitgliederkommunikation nach wie vor geeignet, ein vom Medienbild relativ unabhängiges institutionelles „Vertrauenskapital" aufzubauen.[24] Gerade bei unpopulären Entscheidungen ist der Loyalitätspuffer innerparteilicher Solidarität ein Stabilitätsfaktor und ein wichtiges Element politischer Durchsetzungsmacht, vor allem bei langfristigen Zielen. Umso problematischer ist es, wenn diese vorparlamentarische Kommunikationssphäre von Medien wie politischen Akteuren unterschätzt und politisch marginalisiert wird und sich alle Energien auf die Außenkommunikation richten.

Parteien im Kommunikationsspagat

Die neuen Anforderungen an die „Parteien in der Mediendemokratie"[25] haben die Forschung zu einigen Parteitypologien veranlasst: Die Entwicklung gehe weg von Mitglieder- und hin zu „professionalisierten Wählerparteien"[26], von Milieu- und Programmparteien zu Dienstleistungsorganisationen, professionellen Kaderparteien oder eben auch modernen „Medienkommunikationsparteien"[27]. Gemeinsam ist diesen Konzepten, dass sie von einem Umsteuern der Parteien von der Mitgliederbeteiligung weg und hin zur Befriedigung von Bedürfnissen ihrer Klienten ausgehen.[28] Tatsächlich bemühen sich Parteien inzwischen um eine Modernisierung ihrer Organisationsstruktur und ihrer Kommunikationskompetenz.[29] Das zielt einerseits auf die Revitalisierung der Mitgliederpartei und andererseits auf die modernisierte Berufspolitikerpartei, die sich in Sachen Demoskopie, Kommunikation und Medien zunehmend eines professionellen Herrschaftswissens bedient.

So ist das Modell einer „Netzwerkpartei" auf die Kommunikationskompetenz eines professionellen Kerns gerichtet, der politisch mobilisiert, „Allianzen auf Zeit" und „lose verkoppelte Interessengemeinschaften" schmiedet.[30] Was als Modernisierung erschein, birgt die Gefahr einer weiteren „kognitiven Entfremdung"[31] der beiden politischen Deutungswelten. Dennoch gibt es zum Spagat zwischen modernisierter Binnen- und Außenkommunikation der Parteien keine Alternative.

Allerdings: Auch im Medienzeitalter sind Parteien keine „Event-Agenturen"[32]. Wenn sie mit dem kurzfristigen Erfolg auf der Medienbühne allein auf den „Homo oeconomicus" einer „Wahldemokratie" zielen, der „Homo politicus" einer – nach wie vor durch große Mitgliederparteien geprägten – „Beteiligungsdemokratie"[33] aber aus dem Blick gerät, führt dies in die Modernisierungsfalle. Es macht das parlamentarische Regierungssystem schutzlos gegen „launische Stimmungstrends" und „demütigende plebiszitäre Abstrafaktionen".[34]

Das Parlament: nur ein medienattraktives Staatsnotariat?

Im parlamentarischen Regierungssystem gilt gemeinhin das Parlament als wichtigster Ort demokratischer Legitimation. Ihm kommt eine Schlüsselfunktion als Institution der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu. Es sollte die „zentrale politische Kommunikationsagentur"[35] in einem komplexen Netzwerk sein. Diese normative Zuschreibung ist von der Realität aber weit entfernt.

Nicht zu übersehen ist ein Bedeutungsrückgang des Parlaments. Dieser ist nicht allein mediengesellschaftlichen Entwicklungen geschuldet. Der politisch-institutionelle Ansehensverlust[36] hängt mit dem Gewicht der Regierung als Ort der politischen Initiative und Führung zusammen sowie mit der schwer vermittelbaren Arbeitswirklichkeit eines Gremienparlaments. Für das mitregierende Parlament ist die Einhaltung strikter Kommunikations- und Verhaltensregeln oft der Preis, den gerade die Parlamentsmehrheit dafür zahlen muss, dass sie „auf dem Wege der informalen Mitsteue-

24 Vgl. E. Wiesendahl, Parteienkommunikation parochial (Anm. 21), S. 376.

25 Vgl. die Beiträge in U. v. Alemann/S. Marschall (Anm. 21).

26 Klaus Beyme, Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien, Wiesbaden 2000.

27 Uwe Jun, Forza Italia. Der Prototyp einer Medienkommunikationspartei?, in: T. Dürr/F. Walter (Anm. 15), S. 187–208.

28 Vgl. Bernhard Weßels, Verbände, Parteien und Interessenvermittlung – Erosion oder Stabilität, in: H.-D. Klingemann/F. Neidhardt (Anm. 9), S. 46.

29 Vgl. näher Ulrich Sarcinelli, Parteien und Politikvermittlung. Von der Parteien- zur Mediendemokratie?, in: ders. (Anm. 12), S. 286 ff.

30 Mathias Machnig, Den letzten beißen die Wähler. Parteien im Wandel der Zeit, in: Ulrich Sarcinelli/Jens Tenscher (Hrsg.), Machtdarstellung und Darstellungsmacht, Baden-Baden 2003, S. 58 ff. (i. E.).

31 E. Wiesendahl, Parteienkommunikation parochial (Anm. 21), S. 378.

32 Ulrich Sarcinelli, Vom Traditionsverein zur Event-Agentur? Anmerkungen zur jugendrelevanten Modernisierung der Parteien in der Mediengesellschaft, in: U. v. Alemann/S. Marschall (Anm. 21), S. 347–363.

33 Zur Unterscheidung zwischen „Wahldemokratie" und „Beteiligungsdemokratie vgl. Giovanni Sartori, Demokratietheorie, Darmstadt 1992, S. 113 f.

34 E. Wiesendahl (Anm. 23), S. 596.

35 Werner Patzelt, Parlamentskommunikation, in: O. Jarren/U. Sarcinelli/U. Saxer (Anm. 1), S. 431.

36 Vgl. auch im Vergleich mit Parlamenten anderer Demokratien die Hinweise bei Bernhard Weßels, Wer murrt und mosert, kennt seinen Abgeordneten meist nicht, in: Das Parlament vom 25. August 2003, S. 9.

rung einen substantiellen Beitrag“[37] zur Formulierung der Regierungspolitik leisten kann.

Neben der Gouvernementalisierung und Professionalisierung der Parlamentsarbeit wird die *Auswanderung der Politik* in – mehr oder weniger prominent besetzte und schon deshalb öffentlich stark beachtete – extrakonstitutionelle Gremien, Kreise und Kommissionen beklagt. Mag mit der Entinstitutionalisierung der Politik ein Effizienzgewinn verbunden sein, so verstärkt dies doch den Eindruck zunehmender Intransparenz. Es verschleiert politische Verantwortlichkeiten und degradiert das Parlament zur politischen Nebenbühne.

Parlamentarische Arenen: zwischen Bühne und Entscheidungszentrum

Umso schwerer wiegt die Sorge, dass die „einheits- und identitätsstiftende Funktion des Parlaments“[38] nicht zur Geltung kommt und Politik als institutionalisiertes und Legitimation verschaffendes Verfahren nicht mehr mit diesem in Verbindung gebracht wird. Denn trotz ihrer legitimatorischen Sonderstellung können sich der Bundestag und die Landtage in der Konkurrenz um das knapper werdende Gut Aufmerksamkeit nur dann durchsetzen, wenn das parlamentarische Geschehen möglichst vielen „Nachrichtenfaktoren“[39] entspricht, also medialen Darstellungsregeln folgt.

Aber nicht alles im parlamentarischen Betrieb hat Nachrichtenwert. Auch hier ist zwischen „Arbeits-, Durchsetzungs- und Darstellungskommunikation“[40] zu unterscheiden. Kollegialität, Diskretion und Sachlichkeit bestimmen die von Experten dominierte Binnenkommunikation, bei der sich das „Spiel über die Bande der Öffentlichkeit“[41] verbietet, wenn man bei der Durchsetzung erfolgreich sein will. Die parlamentarische „Darstellungskommunikation“ dient dagegen der (medien)öffentlichen Präsentation wesentlicher Kommunikations- und Entscheidungsprozesse im Plenum.

Die Klage über die eingeschränkte, medienvermittelte Parlamentswirklichkeit ist nicht neu.[42] Sie gab bereits mehrfach Anlass für Reformvorschläge.[43] Einen neuen Vorstoß unternahm die Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages, Antje Vollmer (Bündnis 90/Die Grünen). Unter Verweis auf die Konkurrenz reichweitenstarker Polit-Talkshows sowie das öffentliche Interesse an außerparlamentarischen Expertenrunden fordert sie, das Parlament stärker zur politischen Arena zu machen. Es solle einen „Gegenpol zum Fernsehen“ bilden. Dabei empfiehlt sie einerseits Mittel des Medienbetriebs wie die „Technik der Zuspitzung“ oder die erhöhte Präsenz von politischem Spitzenpersonal in Plenardebatten. Andererseits rät sie zu mehr Abstand gegenüber den Medien. In der Mediendemokratie anzukommen bedeute „die Medien als eigenständige Machtsphäre statt als verlängerten Arm des Politischen zu begreifen“[44]. Hinter diesen Vorschlägen steckt die Furcht, dass die Vorbehalte gegen Entscheidungsverfahren der repräsentativen Demokratie durch das Auftreten spektakulär in Szene gesetzter „Nebenautoritäten ohne Mandat“ (Vollmer) zunehmen.

Das Plenum als Bühne, Staatsnotariat oder Diskursraum?

So plausibel die Diagnose vom negativen Erscheinungsbild des Bundestages ist, wichtiger erscheint die Frage, mit welchen Nebenwirkungen eine Therapie verbunden ist, die letztlich auf die Steigerung der Publikums- bzw. Medienattraktivität des Parlaments zielt. Verbindet sich damit nicht zwangsläufig ein Parlamentarismusverständnis, wonach die Abgeordneten mehr unabhängige Anwälte als abhängige Delegierte einer Partei sind?[45] Der Bundestag als Forum rationaler Argumentation für Volksvertreter, die sich – parteipolitisch unabhängig und „nur ihrem Gewissen unterworfen“ (Art. 38 GG) – entscheiden? Diese Vorstellung geht an der Wirklichkeit eines „Parteienparlamentarismus“ vorbei, in dem politische „Bekehrung“ sogar als „degoutant“ empfunden wird.[46]

---

37 Manfred Schwarzmeier, Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag, Wiesbaden 2001, S. 385.

38 Klaus Grimmer, Der Deutsche Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem, in: Raban Graf von Westphalen (Hrsg.), Parlamentslehre. Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter, München-Wien 1993, S. 196.

39 Helmut Scherer, Nachrichtenfaktoren, in: O. Jarren/U. Sarcinelli/U. Saxer (Anm. 1), S. 690 f.

40 W. Patzelt (Anm. 35), S. 437.

41 Ebd.

42 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, 50 Jahre deutscher Parlamentarismus, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven (PVS Sonderheft 30/1999), Wiesbaden 1999, S. 495.

43 Vgl. frühe Anstöße für Forschung und Praxis in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente. Politikvermittlung zwischen Public Relations und Parlamentsdidaktik, Baden-Baden 1994, sowie mit weiteren Verweisen Stefan Marschall, Öffentlichkeit und Volksvertretung. Theorie und Praxis der Public Relations von Parlamenten, Wiesbaden 1999; Edwin Czerwick, Parlamentarische Politikvermittlung – zwischen Basisbezug und Systembezug, in: U. Sarcinelli (Anm. 12), S. 253–272.

44 Antje Vollmer, Befreit das deutsche Parlament, in: Die Zeit vom 14. März 2000, S. 8.

45 Vgl. Ulrich Sarcinelli, Repräsentation oder Diskurs? Zu Legitimität und Legitimitätswandel durch politische Kommunikation, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 8 (1998), S. 547–567.

46 K. v. Beyme (Anm. 14), S. 247 und S. 249; vgl. Dietrich Herzog, Der Funktionswandel des Parlaments in der sozial-

Es kann nicht um die Rückkehr zum Honoratiorenparlament gehen, sondern nur um eine attraktivere Debattenkultur. Diese Impulse sind umso ernster zu nehmen, wenn sie mit parlaments-, wahl- und parteienrechtlichen Überlegungen verbunden werden. Dies beträfe etwa die Frage, wie die Stellung der Abgeordneten auch durch neue Regeln in der Geschäftsordnung von Gesamtparlament und Fraktionen sowie durch eine bessere Beteiligung von Parteimitgliedern und Wählern bei der Rekrutierung von Kandidaten gestärkt werden kann. Verfassungsrechtlich gesprochen, liefen diese Bemühungen auf eine Neujustierung des im Grundgesetz (Art. 21 GG) angelegten Verhältnisses zwischen Abgeordnetenfreiheit und Parteienstaatlichkeit hinaus – ein Verhältnis, das sich in der Praxis des Bundestages einseitig in Richtung Parteienparlamentarismus verschoben hat.

Die Steigerung vordergründiger Medienattraktivität allein wird dem Parlament keinen Legitimitätsgewinn verschaffen, sondern nur ein neu austariertes Verhältnis „zwischen professioneller, ordnungs- wie geschäftsmäßiger Aufgabenerledigung und – für ein erfolgreiches Parlament ebenso professioneller – Offenheit und Kreativität“[47]. Das Plenum ist öffentliches Staatsnotariat und als solches legimatorisch nicht bloß Nebenbühne. Auch wenn hier im Wesentlichen bereits vorverhandelte Entscheidungen abgesegnet werden, so gilt es zu vermitteln, dass die Parlamentsdebatte in ein Mischsystem aus eher vertraulich operierender Konsens- und Verhandlungsdemokratie einerseits und öffentlichkeitsadressierter Mehrheits- und Konfliktdemokratie andererseits eingebettet ist.[48] Die Güte politischer Kommunikation bemisst sich nicht allein am schönen Schein inszenierter Parlamentsdebatten, sondern vor allem auch an der Qualität politischer Problemlösungen.

Medialisierung des Regierungsstils

Regieren heißt in allen liberalen Demokratien Handeln unter den Bedingungen wachsender Unsicherheit. Autoritative Entscheidungen werden im Zuge verstärkter partizipatorischer Ansprüche weniger akzeptiert. Parteienprofile werden undeutlicher und damit auch politische Vertretungsansprüche heterogener. Die zunehmende Komplexität der Probleme erfordert die Einbeziehung von institutionellen und fachlichen Autoritäten. Nicht zuletzt schafft die Entgrenzung des Politischen nationale und internationale Verflechtungen, die den Kooperations- und Koordinationsbedarf ständig erhöhen. So gesehen ist Regieren in den vergangenen fünf Jahrzehnten auch in Deutschland „anspruchsvoller, komplizierter und zeitaufwändiger“[49] geworden. Und dies hat nicht nur mit dem Medienzeitalter zu tun.

Die populäre Charakterisierung des deutschen Regierungssystems als „Kanzlerdemokratie“[50] war wissenschaftlich nie unumstritten. Denn bei aller Konstanz politischer Konfliktregelungen, was den verfassungsrechtlichen Kompetenzrahmen, was Koalitionsabhängigkeiten, föderale Verflechtung u. a. betrifft, gab es immer auch einen Wandel in den gouvernementalen Entscheidungskulturen, in den institutionellen Machtverhältnissen, den Politikstilen der Regierungsmitglieder und des Regierungschefs.[51] Gleichwohl hat sich das „parlamentarische Regierungssystem mit Kanzlerhegemonie“[52] auch in Deutschland in Richtung eines „Prime-ministerial government“ entwickelt. Legt man das Augenmerk weniger auf die exekutive *Entscheidungsmacht* und mehr auf die exekutive *Darstellungsmacht*, dann verfügt gerade der Kanzler in der modernen Mediengesellschaft über eine Art mediale Hegemonie.[53] Wie aber verändern sich Stil und Substanz des Regierens unter den Bedingungen medialer Dauerbeobachtung und -präsenz?

Der Wechsel von der Dauerkanzlerschaft Helmut Kohls zu Gerhard Schröder wurde vielfach als eine Art „Systemwechsel“ wahrgenommen.[54] Auch wenn dies eine kurzsichtige Perspektive ist, so las-

staatlichen Demokratie, in: ders./Hilke Rebenstorf/Bernhard Weßels (Hrsg.), Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie, Opladen 1993, S. 27.

47 S. S. Schüttemeyer (Anm. 42), S. 495.

48 Vgl. Ulrich Sarcinelli/Jens Tenscher, Vom repräsentativen zum präsentativen Parlamentarismus? Entwurf eines Arenenmodells parlamentarischer Kommunikation, in: Otfried Jarren/Kurt Imhof/Roger Blum (Hrsg.), Zerfall der Öffentlichkeit?, Wiesbaden 2000, S. 74–94.

49 Göttrik Wewer, Regieren in Bund und Ländern (1948–1998), in: T. Ellwein/E. Holtmann (Anm. 42), S. 496–519, hier S. 519.

50 Karlheinz Niclauß, Kanzlerdemokratie, Stuttgart u. a. 1988; vgl. auch Peter Haungs, Kanzlerprinzip und Regierungstechnik im Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 1–2/89, S. 28–39; Udo Kempf/Hans-Georg Merz (Hrsg.), Kanzler und Minister 1949–1989. Biographisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen, Wiesbaden 2001, S. 76 ff.

51 Vgl. Karl-Rudolf Korte, Veränderte Entscheidungskultur. Politikstile der deutschen Bundeskanzler, in: ders./Gerhard Hirscher (Hrsg.), Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik. Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München 2000, S. 13–37.

52 Winfried Steffani, Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Opladen 1979, S. 155.

53 Vgl. exemplarisch für die kanzlerfixierte Berichterstattung: „Auf den Kanzler kommt es in den Medien wieder an“, in: Medientenor Forschungsbericht Nr. 128, 15. Januar 2003, S. 10 f.

54 Günter Bannas, Systemwechsel. Mechanismen der Machtausübung: Schröder regiert anders als sein Vorgänger,

sen sich doch Unterschiede zwischen dem „System Kohl" und dem „System Schröder" aufzeigen.

Das „System Kohl": Nicht nur parteiendemokratische Kommunikations- und Loyalitätsgeflechte

Dass der Langzeitkanzler Helmut Kohl (CDU), der nicht über die Attribute eines Medienstars verfügte und zum Ende seiner Amtszeit dennoch zum politisch-medialen Antistar wurde, zugleich eine gewisse Medienresistenz leistete und sich medialen Anpassungszwängen entzog, sollte über eines nicht hinwegtäuschen: Auch das „System Kohl" verfügte über ein hoch entwickeltes Instrumentarium zur Beobachtung und Beeinflussung der öffentlichen Meinung. Allerdings kam die Rolle des Regierungschefs allein mit der zunehmenden Amtsdauer auch medial mehr zur Geltung. Das neutralisierte den wachsenden medialen Druck, sich aktiv als politischer Kommunikator in den Medien behaupten zu müssen.

Ein noch wichtigerer Schutz gegen die Anpassung an mediengesellschaftliche Zwänge war die parteiendemokratische Verankerung als Regierungschef und langjähriger Parteivorsitzender. Denn das „System Kohl" fand seine Legitimationsbasis in den traditionellen Institutionen, Mechanismen und in den persönlichen Loyalitäten der alten Parteiendemokratie. Dieses über Jahrzehnte vor allem durch informelle Kommunikation gepflegte, „geradezu osmotische Verhältnis"[55] gab Kohl eine gewisse Unabhängigkeit von Medienresonanz und Publikumssympathie. Zugespitzt formuliert: Die Parteiendemokratie rangierte im Konfliktfall vor der Mediendemokratie.

Das „System Schröder": Nicht nur mediendemokratische Akklamation

Zunächst schien es, dass mit Gerhard Schröder auch in Deutschland Medienpräsenz und Fernsehkompetenz bestimmendes Merkmal des Regierens würden, ein Wechsel also von der „Kanzlerdemokratie" zur „Teledemokratie"[56]. Ausdruck fand die auch intendierte Legitimationsverschiebung in dem Kanzlerwort, man müsse jeden Tag so regieren, dass man am nächsten Sonntag Wahlen gewinnen könne. Inzwischen ist offenkundig: Regieren und politische Führung erschöpfen sich nicht in Publizitätsgewinn und Publikumssympathie, in „image management" und „public leadership".[57] Das Amt bringt institutionelle Handlungszwänge mit sich, die „teledemokratisches" Regieren als ein allzu schlichtes Muster erscheinen lassen.[58] So bleibt die Partei eine ebenso unverzichtbare Machtressource wie die Fraktion. Beide bedürfen der Pflege durch Binnenkommunikation.[59]

Der „Trend, immer mehr Themen zumindest zeitweilig aus dem allgemeinen Verfahren zu ziehen (Runde Tische, Gipfel, Kamingespräche)"[60], informalisiert Entscheidungsverfahren und ermöglicht diskrete Inklusion. Er begünstigt stilles Regieren und die gerade auch von Schröder praktizierte „Netzwerk-Pflege"[61] durch einen korporatistischen Führungsstil.[62] Vertrauliche „Konsensrunden" schließen den fernsehgerechten Auftritt nicht aus; hier kommt die schon unter Schröders Amtsvorgängern zu beobachtende quasipräsidiale Moderatorenrolle des Regierungschefs zum Tragen:[63] Der Kanzler macht ein Problem zur „Chefsache"[64] und demonstriert damit Verantwortung, Kompetenz und Führungsstärke. Mit diesem gouvernementalen Stil lässt sich wirkungsvoller operieren als mit dem – auf politische Schwäche deutenden – Verweis auf die Richtlinienkompetenz des Kanzlers oder dem politisch schnell abgenutzten Instrument der Vertrauensfrage.

Präsidialisierung der Regierung: Stil und Substanz

Auch unter medialen Stressbedingungen folgt Regieren nicht einer eindimensionalen Kommunikationslogik. Die Kompetenzausstattung des Bundeskanzlers, die Rahmenbedingungen des Amtes und die Anforderungen des modernen Medienbetriebes begünstigen aber „Tendenzen zu einem prä-

in: FAZ vom 22. Januar 2003, S. 10; Karl-Rudolf Korte, Präsentationsdemokratie, in: FAZ vom 26. Juli 2003, S. 6.

55 Hermann Rudolph, zit. nach K. Niclauß (Anm. 50), S. 140.

56 Vgl. dazu Ulrich Sarcinelli, „Teledemokratische Fürstenherrschaft" – ein Jahr nach der Bundestagswahl 1998. Nur Machtwechsel oder auch Demokratiewandel?; in: Gegenwartskunde, 48 (1999) 4, S. 395–403.

57 Ludger Helms, Gerhard Schröder und die Entwicklung der deutschen Kanzlerschaft, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 11 (2001), S. 1497.

58 Vgl. Karl-Rudolf Korte, Was kennzeichnet modernes Regieren? Regierungshandeln von Staats- und Regierungschefs im Vergleich, in: APuZ, B 5/2001, S. 3–13; Samuel Kernell, Going Public. New Strategies of Presidential Leadership, Washington, DC 1993.

59 Vgl. Franz Walter, Führung in der Politik. Am Beispiel sozialdemokratischer Parteivorsitzender, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 7 (1997) 4, S. 1287–1336.

60 Klaus-Eckart Gebauer, Regierungskommunikation, in: O. Jarren/U. Sarcinelli/U. Saxer (Anm. 1), S. 464–472.

61 K.-R. Korte (Anm. 58), S. 9.

62 *Anmerkung der Redaktion*: Siehe hierzu auch die Beiträge von Julia von Blumenthal und Karl-Rudolf Korte in dieser Ausgabe.

63 Vgl. Axel Murswieck, Die Bundesrepublik Deutschland – Kanzlerdemokratie, Koordinationsdemokratie oder was sonst?, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik, Bd. 1: Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung, Opladen 1990, S. 151–169.

64 Zum „Chefsachen-Mythos" vgl. K.-R. Korte (Anm. 58), S. 10.

sidialen Regierungsstil".[65] Dabei meint die These einer „Präsidialisierung" nicht den konstitutionellen Wandel vom parlamentarischen zum präsidentiellen Regierungssystem, sondern zielt auf die „Veränderung der Verfassungs*praxis* parlamentarischer Systeme", die eine Angleichung mehr im Stil als in der Funktionslogik beider Regierungssysteme fördert.[66] Das personelle und charismatische Moment des Regierens wird gegenüber dem institutionellen gestärkt. Dies bedeutet eine Konzentration der exekutiven Macht, die – zumindest in medialer Optik[67] – den Kanzler gegenüber dem Kollegialorgan Bundesregierung heraushebt und die Aktionseinheit von Regierung und Regierungsfraktionen lockert. Allerdings geht es hier um variable Kräfteverhältnisse, die nicht linear einer Medienlogik folgen. So war das Machtzentrum in der Vergangenheit mal das Kanzleramt, mal das Präsidium der Regierungsparteien, mal waren es Koalitionsgremien oder Regierungsfraktionen.

Unverkennbar ist jedenfalls eine Gewichtsverschiebung in der demokratischen Regierungsweise. Neigungen der exekutiven Spitze, den „Weg zum Volk" direkt über die Medien zu suchen und sich durch Akklamation eine quasiplebiszitäre Legitimation zu verschaffen, werden von der Mediengesellschaft begünstigt. Ein zunehmend medien- und demoskopiefixierter Regierungsstil reduziert institutionelle Abhängigkeiten (von Regierung, Partei, Fraktion), macht aber umso abhängiger von politisch-medialen Stimmungen.[68]

Die liberale Demokratie im Medienzeitalter

Zwei übergreifende, für die Demokratieentwicklung relevante Tendenzen verdienen Beachtung.

Das Auseinanderdriften politischer Kommunikationswelten: Es verfestigt sich der Eindruck einer Spaltung der politisch-medialen Wirklichkeit. Die beiden Kommunikationswelten „Darstellungs-" und „Entscheidungspolitik" driften auseinander. Der Wettbewerb um Aufmerksamkeit verselbständigt sich gegenüber dem politischen Entscheidungshandeln. Die Wechselwirkungen zwischen „Darstellungspolitik" und „Entscheidungspolitik" liegen wissenschaftlich bisher weithin im Dunkeln. Es spricht einiges dafür, dass es einen gegen Inszenierung resistenten Kern des Politischen gibt und ein öffentliches Interesse an Authentizität, Originalität und Unangepasstheit angesichts verbreiteter politisch-medialer Stromlinienförmigkeit.

Ob ein Mehr an Medienpräsenz zu einer erhöhten Rationalität und Transparenz des politischen Prozesses beiträgt, hängt nicht zuletzt von der Qualität des politischen Kommunikationsangebots, von der Professionalität des Journalismus und den Qualitätsansprüchen der Bürger ab. Jedenfalls steigen mit der Ausweitung einer Kommunikation, die Bürger nicht auf Distanz halten will, sondern einbezieht, die politischen Entscheidungskosten.

Die Plebiszitarisierung der Politik: In Politikdarstellung und -wahrnehmung sind Tendenzen einer Plebiszitarisierung unverkennbar. Politik inszeniert sich als medienöffentlicher Dialog zwischen der Politikprominenz und dem Publikum. Und die Massenmedien geben – in Verbindung mit der Demoskopie – die Bühne ab, die der Politik die Beobachtung eines vermeintlichen Volkswillen erlaubt. Dabei scheint eine gewisse Abneigung gegen das Institutionelle in der Politik die medienpräsente Politprominenz und die Bürger als Medienpublikum zu verbinden.[69]

Verdrängt die Legitimation des Augenblicks institutionelles Vertrauen? Dies wäre nicht nur verhängnisvoll, weil eine medienfixierte Stimmungsdemokratie anfällig ist für kollektiven Irrtum. Es wäre auch folgenreich für die liberale Demokratie. Denn die freiheitliche Verfassung setzt nicht auf „identitäre Kurzschlüsse"[70], sondern auf die Unterscheidung zwischen Freiheit und Herrschaft, das liberale Prinzip rechtsgebundener Amtsautorität und das an Verfahren gebundene demokratische Prinzip der Volkssouveränität. Diese Balance gilt es auch im Medienzeitalter zu halten. Gefährdet erscheint die Balance weniger durch Kommunikationsstress als vielmehr durch medialen Stress, dem das parlamentarische Regierungssystem auch in Deutschland zunehmend ausgesetzt ist.

65 Thomas Poguntke, Präsidiale Regierungschefs. Verändern sich die parlamentarischen Demokratien?, in: Oskar Niedermayer/Bettina Westle (Hrsg.), Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase, Wiesbaden 2000, S. 356 und S. 359; vgl. ebenso Gert-Joachim Glaeßner, Demokratie und Politik in Deutschland, Opladen 1999, S. 229.

66 T. Poguntke (Anm. 16), S. 362.

67 Dies schlägt sich in der Sichtbarkeit des Regierungspersonals nieder. Während der Kanzler den überwiegenden Anteil an der Regierungsberichterstattung ausmacht, sind eine Reihe von Kabinettsmitgliedern blinde Flecken in der Medienlandschaft.

68 Vgl. Gustav Seibt, Die Betrogenen. Was heißt hier Lüge. Stimmungspolitik und Wahrheit, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. Oktober 2002. Von „Alternativlosigkeit im Grundsätzlichen und Sprunghaftigkeit in den Details" spricht Richard Meng, Der Medienkanzler. Was bleibt vom System Schröder?, Frankfurt/M. 2002, S. 23.

69 Vgl. Sandra Seubert, Paradoxien des Charisma. Max Weber und die Politik des Vertrauens, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 12 (2002), S. 1123–1148.

70 Udo di Fabio, Ein großes Wort. Verantwortung als Verfassungsprinzip, in: FAZ vom 2. Mai 2002, S. 10.

Ludger Helms

PD, Dr. phil., geb. 1967; Heisenberg Fellow im Department of Government der London School of Economics and Political Science, UK.

Anschrift: Department of Government, London School of Economics and Political Science, Houghton Street, London WC2A 2AE, UK. E-Mail: Helms@lse.ac.uk

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany, London 2000; Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen, Opladen 2002; zahlreiche Aufsätze in deutschen und internationalen Fachzeitschriften.

Julia von Blumenthal

Dr. rer. pol., geb. 1970; wiss. Assistentin am Institut für Politikwissenschaft der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Anschrift: Universität der Bundeswehr Hamburg, Institut für Politikwissenschaft, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg.
E-Mail: vonblume@unibw-hamburg.de

Veröffentlichungen u. a.: Amtsträger in der Parteiendemokratie, Wiesbaden 2001; Auswanderung der Politik aus den Institutionen. Replik auf Eberhard Schuett-Wetschky, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 12 (2002) 1.

Roland Lhotta

Dr. phil., Privatdozent, geb. 1962; z. Zt. Lehrstuhlvertreter am Institut für Politikwissenschaft der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Anschrift: FB WOW/Politikwissenschaft, Universität der Bundeswehr Hamburg, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg.
E-Mail: lhotta@unibw-hamburg.de

Veröffentlichungen u. a.: Imperiale Verfassungsgerichtsbarkeit und Föderalismus. Das Judicial Committee of the Privy Council und der BNA Act (Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Bd. 63), Baden-Baden 1995; (zus. mit Heiderose Kilper) Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland (Grundwissen Politik, Bd. 15), Opladen 1996; Rudolf Smend (Reihe „Staatsverständnisse“), Baden-Baden 2004 (i. E.).

Sabine Kropp

Privatdozentin, Dr. phil., geb. 1964; z. Zt. Vertreterin des Lehrstuhls „Regierungssystem Deutschland/Innenpolitik“ an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

Anschrift: Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Postfach 601 553, 14415 Potsdam.
E-Mail: skropp@rz.uni-potsdam.de

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Roland Sturm) Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1999; Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen, Wiesbaden 2001; (Hrsg. zus. mit Suzanne S. Schüttemeyer und Roland Sturm) Koalitionen in West- und Osteuropa, Opladen 2002.

Karl-Rudolf Korte

Dr. phil., Dr. rer. pol. habil., geb. 1958; o. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen und Leiter der Forschungsgruppe „Regieren“.

Anschrift: Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen (Campus Duisburg), Lotharstr. 65, 47057 Duisburg.
E-Mail: krkorte@uni-duisburg.de

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Manuel Fröhlich) Politik und Regieren in Deutschland, Paderborn u. a. 2003; Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2003[4]; (Hrsg. zus. mit Gerhard Hirscher) Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung, Wiesbaden 2003 (i. E.).

Ulrich Sarcinelli

Dr. phil. habil., geb. 1946; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Koblenz-Landau, Abt. Landau, mit dem Schwerpunkt Politikvermittlung und Politische Kommunikation.

Anschrift: Universität Koblenz-Landau, Campus Landau, Institut für Politikwissenschaft, Kaufhausgasse 9, 76829 Landau.
E-Mail: ipw@uni-landau.de

Veröffentlichungen u. a.: Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente. Politikvermittlung zwischen Public Relations und Parlamentsdidaktik, Baden-Baden 1994; (Hrsg.) Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Bonn 1998; (Hrsg. zus. mit Otfried Jarren und Ulrich Saxer) Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil, Wiesbaden 2002 (Nachdruck von 1998); (Hrsg. zus. mit Jens Tescher) Machtdarstellung und Darstellungsmacht, Baden-Baden 2003.

Nächste Ausgabe

Anne Jenter/Vera Morgenstern/Christiane Wilke
Ohne Frauen keine Reform – *Essay*

Claudia Pinl
Uralt, aber immer noch rüstig: der deutsche Ernährer – *Essay*

Mechthild Veil
Kinderbetreuungskulturen in Europa: Schweden, Frankreich, Deutschland

Carmen Klement/Brigitte Rudolph
Auswirkungen staatlicher Rahmenbedingungen und kultureller Leitbilder auf das Geschlechterverhältnis
Deutschland und Finnland

Corinna Onnen-Isemann
Familienpolitik und Fertilitätsunterschiede in Europa: Frankreich und Deutschland

Silke Reuter
Frankreich: Die vollzeitberufstätige Mutter als Auslaufmodell

Ludger Helms

Deutschlands „semisouveräner Staat"

Kontinuität und Wandel parlamentarischer Regierung in der Bundesrepublik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2003, S. 3 – 8

■ In einer einflussreichen Studie aus den achtziger Jahren wurde die Bundesrepublik im Hinblick auf die besonders zahlreichen „Mitregenten" und „Vetospieler" parlamentarischer Mehrheitsregierungen als „semisouveräner Staat" beschrieben. In diesem Beitrag wird danach gefragt, wie sich die damit bezeichneten institutionellen Rahmenbedingungen des Regierens seither verändert haben. In der Summe der unterschiedlichen Faktoren lässt sich feststellen, dass sich der autonome Handlungsspielraum parlamentarischer Mehrheiten verkleinert hat und das Regieren schwieriger geworden ist. Verantwortlich hierfür sind vor allem die knapperen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse, die Zunahme gesellschaftlicher Akteure sowie die veränderte Rolle der Medien.

Julia von Blumenthal

Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen

Kommissionen und Konsensrunden

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2003, S. 9 – 15

■ Konsensrunden, in denen die Regierung mit Vertretern privater Interessen verhandelt, und Kommissionen, in denen Experten Vorschläge für politische Reformen erarbeiten, sind als wesentliche Instrumente des Regierens der rot-grünen Bundesregierung in die Kritik geraten. Analysiert man diese – nur scheinbar neuen – Phänomene aus demokratietheoretischer Sicht, so ergibt sich ein ambivalentes Ergebnis. Konsensrunden und Kommissionen beeinträchtigen wesentliche Grundprinzipien der parlamentarischen Demokratie: politische Verantwortung, öffentliche Diskussion sowie Gleichheit der Partizipation und Interessenberücksichtigung. Dem steht, zumindest im Fall der Konsensrunden, ein Gewinn an Handlungsfähigkeit des Staates gegenüber.

Roland Lhotta

Zwischen Kontrolle und Mitregierung

Der Bundesrat als Oppositionskammer?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2003, S. 16 – 22

■ Der Beitrag diskutiert die Rolle des Bundesrates zwischen Kontrolle und Mitregierung vor dem Hintergrund demokratisch legitimen Regierens im deutschen Bundesstaat. Ausgehend von der institutionellen Logik bikameral organisierter, föderalistischer Konsensdemokratien sowie dem Abstimmungsverhalten des Bundesrates bei zustimmungsbedürftiger Rechtsetzung des Bundes, wird die These vom Bundesrat als Reformbremse und Blockadeinstrument zurückgewiesen. Dabei wird deutlich, dass das „Regieren" im deutschen Bundesstaat inkompatiblen Legitimitätskriterien unterworfen ist: Die Diskussion um das Abstimmungsverhalten des Bundesrates wird auf die Dualität von Legalität und Legitimität reduziert. Dies führt zu einem Missverständnis der institutionellen Logik des Bikameralismus und damit – wie in der gegenwärtigen Debatte – zu überhasteten Reformvorschlägen.

Sabine Kropp

Regieren als informaler Prozess

Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Bundesregierung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2003, S. 23 – 31

■ Das Koalitionsmanagement ist von informalen Regeln geprägt, die sich seit Bestehen der Bundesrepublik ausgebildet haben. Die Wirkungsmacht solcher Regeln wird insbesondere am Beispiel der rot-grünen Koalition erkennbar. Diese hatte ein hohes Maß an informeller Steuerung anfänglich entschieden zurückgewiesen, da sie einen Bedeutungsverlust der Fraktionen und eine mangelnde Transparenz des Regierungsprozesses befürchtete. Im Laufe eines Lernprozesses wurden die bewährten informalen Regeln jedoch schließlich auch von der rot-grünen Koalition aktualisiert. Informalität ist insbesondere durch die institutionelle Struktur des Regierungssystems begründet und für das Regieren in Koalitionen unverzichtbar.

Karl-Rudolf Korte

Information und Entscheidung

Die Rolle von Machtmaklern im Entscheidungsprozess von Spitzenakteuren

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2003, S. 32 – 38

■ Für das Informationsmanagement der Spitzenakteure sind Personen mit Maklermacht (beratender Vermittlungsmacht) unverzichtbar. Für die Optimierung des Informationsmanagements ist nicht die Selektion der Informationsflut oder die Organisation des „Hauses" entscheidend, sondern vorrangig die Arbeitsteilung zwischen Spitzenakteur und Makler. Auf die Politikfelder, somit auch die Inhalte einer Regierung, haben die Personen mit Maklermacht großen Einfluss. Dieser liegt weit über ihrer formalen Stellung. Machtmakler sind Chef-Netzwerker und Botschafter der politischen Spitze im Hintergrund.

Ulrich Sarcinelli

Demokratie unter Kommunikationsstress?

Das parlamentarische Regierungssystem in der Mediengesellschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2003, S. 39 – 46

■ In der Demokratie stellt Macht keine dauerhafte Größe dar. Sie gründet auf Meinungen und bedarf der steten kommunikativen Erneuerung. Für die politischen Akteure steigen damit die Anforderungen an Kommunikations- und Medienkompetenz. Denn politischer Erfolg wird in der Mediengesellschaft auch auf der „Galerie" entschieden, also vom Medienpublikum, und nicht allein in den politisch-institutionellen „Arenen". Mit dieser Entwicklung geht eine Gewichtsverschiebung vom Parlament zur Exekutive einher: Das personelle und charismatische Element des Regierens wird gegenüber dem institutionellen gestärkt; der Bundeskanzler rückt – zumindest in medialer Optik – noch mehr in den Vordergrund. Neigungen der exekutiven Spitze, den „Weg zum Volk" über die Medien zu suchen, werden durch die Mediengesellschaft begünstigt. Ein zunehmend medien- und demoskopiefixierter Regierungsstil macht jedoch abhängiger von politisch-medialen Stimmungen.